

Das territoriale Erbe des Völkerbundes

**Zum Problem eines Übergangs gebietsbezogener
Verantwortlichkeiten des Völkerbundes
in Gebieten mit internationalem Status auf die
Organisation der Vereinten Nationen**

Inaugural-Dissertation

**zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Rechte
durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster**

**vorgelegt von
Herbert Lotze
aus Dortmund**

1969

1970

Digitized by the Internet Archive
in 2026

Das territoriale Erbe des Völkerbundes

**Zum Problem eines Übergangs gebietsbezogener
Verantwortlichkeiten des Völkerbundes
in Gebieten mit internationalem Status auf die
Organisation der Vereinten Nationen**

Inaugural-Dissertation

**zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Rechte**

**durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster**



vorgelegt von

Herbert Lotze

aus Dortmund

1970



Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Klein
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Scupin
Dekan: Prof. Dr. Seidenfus
Tag der mündlichen Prüfung: 18. Juli 1969

Meinen Eltern

Inhaltsübersicht

	Seite
Einleitung	1
<u>I. Teil:</u>	
Die gebietsbezogenen Aufgaben des VB in Gebieten mit internationalem Status	3
<u>1. Abschnitt:</u>	
Die gebietsbezogenen Aufgaben des VB	3
A. Einführung	3
B. Die einzelnen Gebiete, in denen der VB auf Dauer gebietsbezogene Aufgaben wahrnahm	7
I. Die Mandatsgebiete	7
1. Die Entstehung des Mandatssystems	7
2. Die Grundzüge des Mandatssystems	12
3. Die völkerrechtliche Stellung der Mandatsgebiete	19
II. Die Freie Stadt Danzig	25
1. Die Entstehung der Freien Stadt Danzig	25
2. Die Grundzüge des Statuts der Freien Stadt	28
3. Die völkerrechtliche Stellung der Freien Stadt Danzig	40
III. Das Saargebiet	42
1. Die Entstehung des Saargebiets	42
2. Die Grundzüge des Statuts des Saargebiets	44
3. Die völkerrechtliche Stellung des Saargebiets	46
IV. Die Alandsinseln	48
1. Die Entstehung des in der Zwischenkriegszeit geltenden Status für die Alandsinseln	48
2. Die Grundzüge des Statuts der Alandsinseln	55
3. Die völkerrechtliche Stellung der Alandsinseln	57
V. Der Sandschak von Alexandrette	64
1. Die Entstehung des Sandschaks von Alexandrette	64
2. Die Grundzüge des Statuts des Sandschaks von Alexandrette	66
3. Die völkerrechtliche Stellung des Sandschaks von Alexandrette	70

2. Abschnitt:

Vergleichende Betrachtung der Gebiete, in denen der VB gebietsbezogene Aufgaben wahrnahm; die Gebiete mit internationalem Status	76
A. Vergleichende Betrachtung der Gebiete, in denen der VB gebietsbezogene Aufgaben wahrnahm	76
B. Die Gebiete, in denen der VB gebietsbezogene Aufgaben erfüllte, als "Gebiete mit internationalem Status"	80
I. Der Begriff des Gebiets mit internationalem Status	80
II. Untersuchung, ob die Gebiete, in denen der VB gebietsbezogene Aufgaben wahrnahm, als Gebiete mit internationalem Status zu bezeichnen sind	84
III. Die rechtliche Behandlung der Gebiete mit internationalem Status	89

II. Teil:

Das Schicksal der Gebiete mit internationalem Status unter VB-Beteiligung bis zur Auflösung des VB und die aus dieser Auflösung sich ergebenden Probleme	97
--	----

1. Abschnitt:

Vom Völkerbund zur OVN	97
A. Die Tätigkeit des Völkerbundes im Kriege	97
B. Die vorbereitenden Maßnahmen für eine eventuelle Überführung von VB-Kompetenzen auf die zu schaffenden Vereinten Nationen	99
I. Die Veröffentlichungen des VB 1944/1945	100
II. Die Studie des britischen Aussenministeriums	105
C. Die Überleitung von Völkerbundsarbeiten auf die OVN; die Verhandlungen und Beratungen 1944 - 1946	108
I. Dumbarton-Oaks-Konferenz und San-Francisco-Konferenz	108
II. Die Beratungen in der Vorbereitenden Kommission für die OVN	111
1. Die Frage der Aufgabenüberleitung in den Beratungen des Executive Committee	111

2.	Die Beratungen in der Preparatory Commission und deren Committee	115
III.	Die Regelung in der 1. Vollversammlung der OVN	117
IV.	Die Schluss-Sitzung (21. Sitzung) der Völkerverbundsversammlung	119
<u>2. Abschnitt:</u>		
	Die Rechtslage der einzelnen Gebiete mit internationalem Status unter VB-Beteiligung bei Auflösung des VB	124
A.	Mandate	124
B.	Danzig	126
I.	Die politische Entwicklung in der Freien Stadt Danzig bis zur de-facto-Eingliederung in das Deutsche Reich am 1. 9. 1939	126
II.	Die rechtliche Würdigung der de-facto-Eingliederung der Freien Stadt Danzig in das Deutsche Reich 1939	131
III.	Das Verhalten des VB gegenüber der Freien Stadt Danzig nach dem 1. 1. 1939	135
IV.	Die de-facto-Eingliederung der Freien Stadt Danzig in die Republik Polen 1945	140
V.	Die rechtliche Würdigung der Eingliederung der Freien Stadt Danzig in die Republik Polen 1945	142
VI.	Die Freie Stadt Danzig in den Beratungen über eine Überleitung von VB-Aufgaben auf die OVN	145
C.	Saargebiet	148
D.	Alandsinseln	149
E.	Der Sandschak von Alexandrette	151
<u>3. Abschnitt:</u>		
	Der Einfluss der VB-Auflösung auf den Status der Gebiete mit internationalem Status	156
A.	Schriftumsstellungen	157
I.	Mandatsgebiete	157
II.	Danzig	160

III.	Alandsinseln	161
1.	Die Entmilitarisierung	161
2.	Die Selbstverwaltungsgarantie	161
IV.	Der Sandschak von Alexandrette	164
B.	Ergebnis	164

III. Teil:

Das Problem eines ipso-facto-Übergangs von VB-Aufgaben in Gebieten mit internationalem Status auf die OVN	167
--	-----

1. Abschnitt:

Völkerrechtspraxis, IGH-Rechtsprechung und Schrifttum zum Übergangsproblem in bezug auf die einzelnen Gebiete mit in- ternationalem Status	167
--	-----

A.	Palästina	168
I.	Vorgeschichte und Behandlung der Frage in der OVN	168
II.	Äusserungen zur Frage der Rechtsgrundlagen des OVN-Vorgehens	170
B.	Südwestafrika	174
I.	Vorgeschichte und Behandlung der Frage in der OVN	175
II.	Die Advisory Opinion des IGH vom 11. Juli 1950	179
III.	Analyse des Gutachtens vom 11. Juli 1950	186
1.	Maßgeblichkeit der allgemeinen Erwägungen oder der vom Gericht herangezogenen Sonderbegründungen	189
a)	(Art. 80 der Charta und die VB-Schlussresolution bzw. das Verhalten Südafrikas als Urteilsgrundlage)	189
b)	(Artikel 10 der Charta als Urteilsgrundlage)	193
2.	Interpretation der maßgebenden Allgemeinerwägungen des Gerichts	197
a)	(Interpretation als Bejahung der Nachfolgethese)	197
b)	(Interpretation als Zurückweisung der Nachfolgethese)	199
c)	(Die Anhängern und Gegnern der Nachfolgethese weit- gehend gemeinsame Auslegung der Gerichtsargumen- tation)	200
d)	Zusammenfassung	204
IV.	Schrifttumsansichten und Sondervoten einzelner Richter zur Nachfolgefrage im Falle Südwestafrika	205

1.	Die These vom Erlöschen des Mandats	205
2.	Die These vom Fortbestand des Mandats, aber Erlöschen aller VB-Funktionen darin	208
3.	Die These von der Nachfolge der OVN in die Über- wachungsaufgaben des VB	212
C.	Danzig	216
D.	Alandsinseln	217
E.	Sandschak von Alexandrette	219
<u>2. Abschnitt:</u>		
	Die systematische Erörterung des Nachfolgeproblems	219
A.	Identitätsproblem oder Rechtsnachfolgeproblem ?	220
B.	Die bisherige Entwicklung der Lehre von der ipso- facto-Nachfolge zwischen internationalen Organi- sationen und die Grundlagen dieser Lehre	225
I.	Die bisherige Entwicklung der Lehre von der "automatic succession"	225
1.	Sir Gerald FITZMAURICE	225
2.	Das völkerrechtliche Schrifttum der 50er Jahre	228
3.	Alexandre-Charles KISS	230
4.	Hugo J. HAHN	233
5.	Hungdah CHIU	236
II.	Die Grundlagen der Annahme einer ipso-facto- Nachfolge im Schrifttum zum Südwestafrika- Gutachten des IGH und in der Lehre von der "automatic succession"	237
1.	Stillschweigende Übertragung von Aufgaben	238
2.	Die Parallele zur Staatenachfolge	239
3.	Die Betonung der Eigenschaft als "representative of the international community"	240
4.	Der Hinweis auf objektive Gegebenheiten	242
5.	Zusammenfassung	241
C.	Ipso-facto-Nachfolge in anderen Rechtsgebieten	245
I.	Nachfolgeverhältnisse im Völkerrecht	246
1.	Ipso-facto-Nachfolge zwischen anderen internationalen Organisationen	246
2.	Ipso-facto-Nachfolge zwischen Staaten	249

a)	(Der Anwendungsbereich der gewohnheitsrechtlichen Sätze über die Staatennachfolge)	250
b)	(Die Grundlagen des Staatennachfolgerechts)	252
II.	Ipso-facto-Nachfolge ausserhalb des Völkerrechts	256
1.	Die Entwicklung der Lehre von der Funktionsnachfolge	275
2.	Die Grundlagen der Funktionsnachfolge	261
a)	(Analogien zum Privatrecht?)	261
b)	(Rechtsgedanken des öffentlichen Rechts)	262
c)	(Analyse dieser Grundlagen)	264
D.	Wertung der Theorie von der Ipso-facto-Nachfolge bei internationalen Organisationen im Hinblick auf die Nachfolgegrundsätze in anderen Rechtsgebieten	266
E.	Einzelheiten der Lehre von der "automatic succession"	270
I.	Anwendbarkeiten auf Verantwortlichkeiten in Gebieten mit internationalem Status	270
II.	Die Beschränkung auf Verantwortlichkeiten, die auch zum Aufgabenbereich der neuen Organisation gehören	273
III.	Erstreckung des Übergangs auf "Rechte" und "Pflichten" der Nachfolgeorganisation	274
IV.	Ipso-facto-Übergang oder nur Befugnis zur Übernahme	275
V.	Ergebnis	277
<u>3. Abschnitt:</u>		
	Anwendungsfälle der Ipso-facto-Nachfolge bei den einzelnen gebietsbezogenen Aufgaben des VB in Gebieten mit internationalem Status	277
A.	Mandate	278
B.	Danzig	280
C.	Alandsinseln	284
D.	Sandschak von Alexandrette	287
	Ergebnis	287

Schrifttumsverzeichnis

- ABENDROTH Wolfgang Abendroth, Die völkerrechtliche Stellung der B- und C- Mandate, Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht mit Einschluss des Völkerrechts, 54. Heft, Breslau (Marcus) 1936)
- o. V. L'accord sur Alexandrette, in: L'Asie française 39 (1939) S. 225 - 230
- ANDRES Otto Andres, Recht und Saargebiet, in: Fritz Kloevekorn, Das Saargebiet, seine Struktur, seine Probleme, Saarbrücken (Hofer) 1929, S. 439 - 467
- ANZILOTTI D(ionisio) Anzilotti, Lehrbuch des Völkerrechts, Band 1: Einführung, Allgemeine Lehren, (deutsche Übertragung der 3. italienischen Auflage), Berlin, Leipzig (de Gruyter), 1929
- BAIL Otto Bail, Die völkerrechtliche Lage der Freien Stadt Danzig, Diss. Berlin 1939
- BARANDON Paul Barandon, Die Vereinten Nationen und der Völkerbund in ihrem rechtsgeschichtlichen Zusammenhang, Hamburg (Rechts- und Staatswissenschaftlicher Verlag GmbH) 1948
- BASDEVANT Pierre Basdevant, La Question du Sandjak d'Alexandrette et d'Antioche, in: Revue de droit international et de législation comparée, Bruxelles, La Haye, Paris, XIX, (1938), S. 661 - 699
- BECK Raimund Beck, Die Internationalisierung von Territorien, Darstellung und rechtliche Analyse, Stuttgart (Kohlhammer) 1962
- BEHREND Gerhard Behrend, Der Bestand der Freien Stadt Danzig als rechtliches Problem, Diss. Breslau 1933

- BERBER Friedrich Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, I. Band, Allgemeines Friedensrecht, München, Berlin (Beck) 1960
- BIESEL Eduard Biesel, Die völkerrechtliche Stellung des Saargebiets, Frankfurter Abhandlungen zum modernen Völkerrecht, Heft 15, Leipzig (Noske) 1929)
- BILESKEI Moritz Bileski, Das Mandat des Völkerbundes, in: Zeitschrift für Völkerrecht XII (1923) S. 65 - 85
- BINDING Karl Binding, Zum Werden und Leben der Staaten, München, Leipzig (Duncker & Humblot) 1920
- BLOCH (Joachim-Dieter) Bloch, Der Sandschak von Alexandrette, in: ZaöRVR VII (1937) S. 401 - 414
- ders. (Joachim-Dieter) Bloch, Das neue Regime des Sandschaks von Alexandrette, in: ZaöRVR VII (1937) S. 823-832
- BÖHMERT Viktor Böhmert, Die Rechtsgrundlagen der Beziehungen zwischen Danzig und Polen, in: Zeitschrift für Völkerrecht XV (1930) S. 694 - 702 und S. 749 - 751
- BÖTTCHER Hans Viktor Böttcher, Die völkerrechtliche Lage der Freien Stadt Danzig seit 1945, Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel Nr. 39, Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht) 1958
- BOUCHEREAU Abel Bouchereau, Le statut de Dantzig, thèse Poitiers, Poitiers (Imprimerie du Poitou) 1924
- BRIERLY J. L. Brierly, The law of nations, an introduction to the international law of peace, 4th ed Oxford (At the Clarendon Press) 1949
- BRINTON J. Y. Brinton, Mandates, trusteeships and South West Africa, in: Revue égyptienne

de droit international, Alexandrie, 1950
S. 82 - 99

- BURCKHARDT Carl J. Burckhardt, Meine Danziger Mission 1937 - 1939, München (dtv) 1962
- BUZA Ladislaus Buza, Die rechtliche Natur der Mandate des Völkerbundes, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, Wien, Berlin (Springer) VI (1927) S. 235 - 245
- CASTREN Erik Castrén, Die Selbstverwaltung Ålands, in: Internationales Recht und Diplomatie, Hamburg (Girardet) 1957 S. 105 - 112
- CAVARE Louis Cavaré, Le droit international public positif, Paris (Pedone) 1951
- CHIU Hungdah Chiu, Succession in international organisations, in: The international and comparative law quarterly, London, 14 (1965) S. 83 - 120
- CHOWDURI R.N. Chowduri, International Mandates and Trusteeship Systems, A Comparative Study, The Hague (Martinus Nijhoff) 1955
- COING Helmut Coing, Zur Abwicklung der Reichsschulden, in: NJW 1954 S. 817 - 821
- COLLIARD Claude-Albert Colliard, Statut international du Sud-Ouest Africain, in: Revue juridique et politique de l'Union française, 1951 S. 94 - 112
- COURSIER Henri Coursier, Le statut international du territoire de la Sarre, thèse Paris, Nemours 1925
- CRUSEN Georg Crusen, Versailler Frieden, p) Danzig, in: Karl Strupp, Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, Berlin und Leipzig (de Gruyter) 1929 S. 134 - 148
- DÄUBLER H. Däubler, Die Funktionsnachfolge - ein neuer Rechtsbegriff, in: NJW 1954 S. 5 - 9
- DAHM Georg Dahm, Völkerrecht, 3 Bände, Stuttgart (Kohlhammer) 1958 ff.

- DICTIONNAIRE DIPLOMATIQUE Académie diplomatique internationale,
Dictionnaire diplomatique, publié sous la
direction de M. A.-F. Frangulis,
Paris 1933 ff.
- DRAPER R. A. Draper, Transmission from CITEJA
to the Legal committee of ICAO, in: AJIL
1948 S. 155 - 157
- EAGLETON Clyde Eagleton, International Government,
Revised edition, New York (The Ronald
Press Company) 1948
- EBRAY Alcide Ebray, Das Problem der Kolonial-
mandate und die Entwicklung in Syrien und
Alexandrette, in: Europäische Revue XV
(1939) S. 199 - 206 (Stuttgart, Berlin,
Deutsche Verlagsanstalt)
- ENTSCHEIDUNGEN Entscheidungen des Hohen Kommissars des
Völkerbunds in der Freien Stadt Danzig,
Bd. 1-12, Danzig (Kafemann) 1921 - 1933
- FAUCHILLE Paul Fauchille, Traité de droit inter-
national public, 8ème éd., tome Ier,
2ème Partie, Paris (Rousseau) 1925
- FEILCHENFELD Ernst H. Feilchenfeld, Public Debts and
State succession, New York (Macmillan)
1931
- FITZMAURICE C. G. Fitzmaurice, The Law and Procedure
of the International Court of Justice;
General principles and substantive law,
in: BYIL 27 (1950) S. 1 - 41
- ders. C. G. Fitzmaurice, The Law and Procedure
of the International Court of Justice;
Treaty interpretation and certain other
treaty points, in: BYIL 28 (1951) S. 1 - 28
- ders. C. G. Fitzmaurice, The Law and Procedure
of the International Court of Justice;
International Organizations and Tribunals
in: BYIL 29 (1952) S. 1 - 62
- ders. C. G. Fitzmaurice, Second Report on the
Law of treaties, in: Yearbook of the

International Law Commission 1960 Bd. II
(OVN-Dokument: A/CN.4/Ser. A/1960)

- FRANK Reinhard Frank, Die staats- und völkerrechtliche Stellung des Saargebiets, in: Archiv des öffentlichen Rechts 43 (1922) S. 1 - 39
- ders. Reinhard Frank, Versailler Frieden n) Das Saargebiet, in: Karl Strupp, Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie 3. Band, Berlin (de Gruyter) 1929, S. 128 - 133
- FREUDLING Fritz Freudling, Rechtsfragen zu Art. 134 Abs. 2 und 3 GG (Reichsvermögen), in: NJW 1954 S. 1785 - 1788
- v. FREYTAGH-LORINGHOVEN Bruno Freiherr von Freytagh-Loringhoven, Das Mandatsrecht in den deutschen Kolonien, Quellen und Materialien, München (Duncker & Humblot) 1938
- ders. Bruno Freiherr von Freytagh-Loringhoven, Das Sandschak Alexandrette, in: Europäische Revue, Stuttgart, Berlin (Dt. Verlagsanstalt) XV. (1939) S. 102 - 106
- GEORGES-PICOT François Georges-Picot, Artikel: Mandats, in: Dictionnaire Diplomatique Bd. II Paris 1933 S. 14 - 18
- GEY VAN PITTIUS E. F. W. Gey van Pittius, Whither South-West Africa? in: International Affairs XXIII (1947) S. 202 - 209
- GINIEWSKI Paul Giniewski, Un nouveau problème international: Le sort du Sud-Ouest africain, in: Politique étrangère 30 S. 280 - 286
- GONSIOROWSKI Miroslas Gonsiorowski, Société des Nations et Problème de la Paix, 2 Bände, Paris (Rousseau) 1927
- GREGORY Charles Noble Gregory, The neutralisation of the Aaland Islands, in: AJIL 17 (1923) S. 63 - 76

- GROTIUS Hugonis Grotii De iure belli ac pacis
libri tres, Amsterdam 1642
- GSELL-TRÜMPI Frieda Gsell-Trümpi, Zur rechtlichen
Natur der Völkerbundsmandate, Glarus
(Tschudy) 1928
- GUGGENHEIM Paul Guggenheim, Beiträge zur völkerrecht-
lichen Lehre vom Staatenwechsel (Staaten-
sukzession), Berlin (Vahlen) 1925
- ders. Paul Guggenheim, Lehrbuch des Völkerrechts
unter Berücksichtigung der internationa-
len und schweizerischen Praxis, 2 Bände,
Basel (Verlag für Recht und Gesellschaft
AG) 1948 und 1951
- HAHN Hugo J. Hahn, Continuity in the Law of
International Organization, in: Öster-
reichische Zeitschrift für öffentliches
Recht, Wien (Springer) XIII (1964)S.
167 - 239
- HALL H(essel) Duncan Hall, Mandates, depen-
dencies and Trusteeship, London, Washing-
ton D.C. (Stevens & Sons Ltd.) 1948
- HATSCHEK Julius Hatschek, Völkerrecht, als System
rechtlich bedeutsamer Staatsakte,
Leipzig (Deichert) 1923
- HENNIG (-) Hennig, Die Verfälschung des Begriffs
Kolonial-Mandat, in: DJZ 36 (1931) Sp.
601 - 605
- HERBST Leonore Herbst, Staatensukzession und
Staatenservituten, Berlin (Duncker &
Humblot) 1962
- HERNDL Kurt Herndl, Artikel: Internationalisie-
rung, in: Karl Strupp - Hans-Jürgen
Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts
(Neubearbeitung des Wörterbuchs des
Völkerrechts und der Diplomatie) Berlin
(de Gruyter) 1960 ff. Bd. 2 S. 138 - 140
- HIRSCH Helmut Hirsch, Die Saar in Versailles,
Die Saarfrage auf der Friedenskonferenz
von 1919, in: Rheinisches Archiv, 42
Bonn (Röhrscheid) 1952

- HOLTKOTTEN Hans Holtkotten, Kommentierung zu Art. 134 GG, in: BK, Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), herausgegeben von Bodo Dennewitz, Hamburg (Hansischer Gildenverlag) 1950 ff.
- HOSTIE Jean Hostie, Questions de principe relatives au statut international de Dantzig, in: Revue de droit international et de législation comparée, 1933, S. 572 f. und 1934 S. 77 ff.
- HUBER Max Huber, Die Staatensuccesion, Völkerrechtliche und staatsrechtliche Praxis im 19. Jahrhundert, Leipzig (Duncker & Humblot) 1898
- ders. Max Huber, Die konstruktiven Grundlagen des Völkerbundsvertrags, in: Zeitschrift für Völkerrecht, XII (1923) S. 1 ff.
- HUDSON Manley O. Hudson, The twenty-ninth year of the World Court, in: AJIL 45 (1951) S. 1 - 36
- IWANOW F. Iwanow, Der internationale Gerichtshof über den internationalen Status Südwestafrikas, in: Rechtswissenschaftlicher Informationsdienst, Berlin, Band 6 (1957) Sp. 175 - 184 (Übersetzung aus: Sowjetskoje gosudarstwo i pravo = Sowj. Staatswissenschaft und Recht, 1956, S. 73 - 81)
- JENKS C. Wilfried Jenks, The Statute and Fundamental Law of the Sanjak of Alexandretta, in: Friedenswarte XXXVII (1938) S. 34 - 37 (Zürich, Polygraphischer Verlag)
- ders. C. Wilfried Jenks, State succession in respect of law-making treaties, in: BYIL 29 (1952) S. 105 - 144
- JOHNSON David Johnson, The South West African issue in international law, in: Optima 11 (1961) S. 118 - 124
- JULLY Laurent Jully, La question du Sud-Ouest africain devant la Cour internationale de Justice, in: Friedenswarte 50 (1950/51)

S. 207 - 226 (Basel, Verlag für Recht und
Wirtschaft AG)

- KAHN Ellison Kahn, The International Court's
advisory opinion on the international
status of South-West Africa, in: The
International Law Quarterly 4 (1951)
S. 78 - 99
- KAJA Helmut Kaja, Die Funktionsnachfolge,
Bonner rechtswissenschaftliche Abhandlun-
gen, Band 55, Bonn (Röhrscheid) 1963
- KEESING Keesing's Archiv der Gegenwart, Wien
(Siegler Verlag) 1931 ff.
- KEITH Arthur Berriedale Keith, The theory of
State succession with special reference
to English and Colonial Law, London
(Waterlow & Sons) 1907
- KELSEN Die Verfassungsgesetze der Republik
Deutschösterreich mit einer historischen
Übersicht und kritischen Einleitung,
herausgegeben von Hans Kelsen, Wien und
Leipzig (Deuticke) 1919
- ders. Hans Kelsen, Allgemeine Staatslehre,
Berlin (Springer) 1925
- ders. Hans Kelsen, The old and the new League:
The Covenant and the Dumbarton Oaks pro-
posals, in: AJIL 39 (1945) S. 45 - 83
- ders. Hans Kelsen, The Law of the United Nations
A critical analysis of its fundamental
Problems, London (Stevens & Sons Ltd.)
1951
- KHADDURI Majid Khadduri, The Alexandretta dispute,
in: AJIL 39 (1945) S. 406 - 425
- KISS Alexandre-Charles Kiss, Quelques aspects
de la substitution d'une organisation
internationale à une autre, in:
Annuaire français 1961 S. 463 - 491
- KLEIN Friedrich Klein, Die mittelbare Haftung
im Völkerrecht, Die Haftung eines Völker-

rechtssubjekts für das völkerrechtswidrige Verhalten eines anderen Völkerrechtssubjekts, Frankfurt/Main (Klostermann) 1941

KLOEVEKORN

Fritz Kloeve Korn, Zur politischen Geschichte des Saargebiets: Preussischer Gebiets-
teil, in: ders. Das Saargebiet, seine Struktur, seine Probleme, Saarbrücken (Hofer) 1929, S. 67 - 119

KNUBBEN

Rolf Knubben, Die Subjekte des Völkerrechts, in: Handbuch des Völkerrechts, 2. Band, 1. Abteilung, Stuttgart (Kohlhammer) 1928

KÖPPEN

Kurt Köppen, Triest - Danzig, ein völkerrechtlicher Vergleich, Diss. Hamburg 1949

KRAUEL

Wolfgang Krauel, Neutralität, Neutralisation und Befriedung im Völkerrecht, München und Leipzig (Duncker & Humblot) 1915

KRAUS

Herbert Kraus, Der völkerrechtliche Status der deutschen Ostgebiete innerhalb der Reichsgrenzen nach dem Stande vom 31. Dezember 1937, Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht) 1964

LALIVE

J(ean) F(lavier) Lalive, Cour internationale de Justice, Bulletin de jurisprudence de la ... (1950) (französisch, englisch, deutsch), in: Journal du droit international 77 (1950) S. 1228 - 1271, Paris VIe (Editions techniques S. A.) 1950

LANSING

Robert Lansing, Die Versailler Friedensverhandlungen (Deutsche Übersetzung), Berlin (Hobbing) 1921

LAUTERPACHT

Sir Hersch Lauterpacht, The Development of International Law by the International Court, New York (Praeger) 1958

LEEPER

Donald S. Leeper, International Law - Trusteeship compared with Mandate, in:

- Michigan Law Review, Ann Arbor, Michigan
(University of Michigan Law School)
49 (1950 - 1951) S. 1199 - 1210
- LEVESQUE Geneviève Levesque, La situation internationale de Dantzig, Paris (Pedone)
1924
- LEWINSKY - WAGNER Hermann Lewinsky, Richard Wagner, Danziger Staats- und Völkerrecht, in: Danziger Rechtsbibliothek, 11, Danzig und Berlin (Stilke) 1927
- LEWIS Malcolm M. Lewis, The Free City of Danzig. in: BYIL V (1924) S. 89 - 102
- LOENING, Hellmuth Hellmuth Loening, Rechtsgutachten über die Frage, ob das jetzige Land Thüringen Rechtsnachfolger des früheren Landes Thüringen und des Reiches ist, in: Deutsche Rechtszeitschrift 1946 S. 129 - 133
- LOENING, Otto Otto Loening, Danzig, Sein Verhältnis zu Polen und seine Verfassung, mit Anhang: Der Danzig-polnische Vertrag vom 9. 11. 1920, Berlin W 15 (Hans Robert Engelmann) 1921
- MAKOWSKI Julien Makowski, La situation juridique du territoire de la Ville libre de Dantzig, in: Revue générale de droit international public, Paris (Pedone) 30 (1923) S 169 - 222
- ders. Julien Makowski, La nature juridique des mandats B et C, in: Revue générale de droit international public, Paris (Pedone) 40 (1933) S. 374 - 390
- MANTOUX Paul Mantoux, Les délibérations du Conseil des Quatre, Notes de l'Officier Interprète P. M. , Bd. 1 Paris (Centre national de la recherche scientifique) 1955
- MARTENS Georg Friedrich von Martens, Nouveau Recueil général de traités, conventions et autres transactions remarquables, Göttingen 1843 ff. Bd. XV, rédigé par C. Samwer

- MATSCHKE Herbert Matschke, Die Grundlagen des internationalen Statuts von Danzig, Diss. Berlin 1935, Berlin (Stilke) 1936
- McKINNON WOOD Hugh McKinnon Wood, The Dissolution of the League, in: BYIL XXIII (1946) S. 317 - 323
- McNAIR Sir Arnold McNair, The functions and differing legal character of treaties, in: BYIL XI (1930) S. 100 - 118
- MENDELSSOHN-BARTHOLDY Albrecht Mendelssohn-Bartholdy, Die afrikanischen Mandate, in: Archiv für Politik und Geschichte, 5 (1925) S. 177 - 187
- MENZEL Eberhard Menzel, Artikel: Mandate, in: Karl Strupp, Hans-Jürgen Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts 2. Aufl. 2. Band, Berlin (de Gruyter) 1961 S. 460 - 468
- ders. Eberhard Menzel, Völkerrecht, ein Studienbuch, München und Berlin (Beck) 1962
- MERKL Adolf Merkl, Das Problem der Rechtskontinuität und die Forderung des einheitlichen rechtlichen Weltbildes, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, Wien, Berlin (Springer) Band V (1925/26) S. 497 - 527
- METZ Friedrich Metz, Zur Geographie des Saargebiets, in: Fritz Kloevekorn, Das Saargebiet, seine Struktur, seine Probleme, Saarbrücken (Hofer) 1929
- MEYER-LINDENBERG Hermann Meyer-Lindenberg, Artikel: Leticia-Konflikt, in: Karl Strupp - Hans-Jürgen Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl. Band II, Berlin (de Gruyter) 1961, S. 414 - 415
- MILLOT Albert Millot, Les mandats internationaux, Etude sur l'application de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, Paris (Larose) 1924

- MROSE Eberhard Mrose, Die Danziger Staatsangehörigkeit, Diss. Tübingen 1951
- MÜLLER Udo Müller, Die Neuentstehung von Staaten, Im besonderen: Die Entstehung des Freistaates Thüringen, der Freien Stadt Danzig und der Tschechoslowakischen Republik, Diss. Kiel 1928
- MÜNCH Fritz Münch, Artikel: Saargebiet, in: Karl-Strupp - Hans-Jürgen Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl. III. Band, Berlin (de Gruyter) 1962 S. 146 - 149
- DE MURALT Robert Willem Gaston de Muralt, The problem of State succession with regard to treaties, Diss. Utrecht 1954
- MYERS Denys P. Myers, Liquidation of League of Nations functions, in: AJIL 42 (1948) S. 320 - 354
- O'CONNELL D(aniel) P(atrick) O'Connell, The Law of State succession (Cambridge Studies in International and Comparative Law Nr. V) Cambridge (At the University Press) 1956
- ders. D(aniel) P(atrick) O'Connell, International Law, 2 Bände, London (Stevens & Sons) 1965
- OPPENHEIM-ROXBURGH L. Oppenheim, International Law, I, 3rd edition, edited by Ronald F. Roxburgh, London (Longmans & Co) 1920
- OPPENHEIM-LAUTERPACHT L. Oppenheim, International Law, a treatise, I, 8th edition, edited by Hersch Lauterpacht, London, New York, Toronto (Longmans, Green & Co) 1955
- OPPERMANN Thomas Oppermann, Artikel: Syrien, in: Karl Strupp - Hans-Jürgen Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl. Band III, Berlin (de Gruyter) 1962, S. 429/430
- PAHL Rudolf Pahl. Das völkerrechtliche Kolonial-Mandat, Berlin (Dt. Verlagsgesellschaft) 1929

- PELICHET Edgar Pelichet, La personnalité internationale distincte des collectivités sous mandat, Paris (Rousseau) 1932
- PFEUFFER Rudolph Pfeuffer, Die völkerrechtliche Stellung der Freien Stadt Danzig, Heft 2 der Danziger Staats- und völkerrechtlichen Schriften, herausgegeben von Dr. Otto Loening, Danzig (Kafemann) 1921
- PICCIONI Camille Piccioni, Le statut international de Dantzig, in: Revue générale de droit international public, Paris (Pedone) 28 (1921) S. 84 - 106
- PLEADINGS 1950 International Court of Justice, Pleadings, oral arguments, documents; International status of South-West Africa, Advisory opinion of July 11th, 1950
- POTTER Pitman B. Potter, The Palestine Problem before the United Nations, in: AJIL 42 (1948) S. 859 - 861
- PÖHLMANN Carl Pöhlmann, Zur politischen Geschichte des Saargebiets: Bayrischer Gebietsteil, in: Fritz Kloevekorn, Das Saargebiet, seine Struktur, seine Probleme, Saarbrücken (Hofer) 1929 S. 121 - 147
- PRIOU Jean Priou, Le territoire de la Sarre, études politiques et économiques, 2ème édition, Nancy, Paris (Berger-Levrault) 1923
- RAY Jean Ray, Commentaire du Pacte de la Société des Nations, Paris (Sirey) 1930
- REDSLOB Robert Redslob, Le statut international de Dantzig, in: Revue de droit international et de législation comparée, Bruxelles, III/7 (1926) S. 126 ff.
- ders. Robert Redslob, Le statut international de la Sarre, in: Revue de droit international, de sciences diplomatiques, politiques et sociales, Genève, 1925 S. 283 - 302

- ders. Robert Redslob, Le système des mandats internationaux, in: Bulletin de l'Institut intermédiaire international à La Haye, 1926
- ders. Robert Redslob, Théorie de la Société des Nations, Paris (Rousseau) 1927
- REID Helen Dwight Reid, International servitudes in law and practice, Chicago, Illinois (The University of Chicago Press) 1932
- REIFF Henry Reiff, Transition from League of Nations to United Nations, United States-United Nations Information Series 5, Department of State Publication 2542, reprinted from the Department of State Bulletin of April 28 and May 5, 1946
- REINHARDT Rudolf Reinhardt, Identität und Rechtsnachfolge, ein Beitrag zur Haftung der Bundesrepublik und ihrer Gebietskörperschaften für die Verbindlichkeiten des Reiches und seiner Gebietskörperschaften, in: NJW 1952 S. 441 - 445
- ROLIN H. Rolin, Les mandats internationaux, in: Annuaire de l'Institut de droit international 1928 S. 46 ff.
- ROSS Alf Ross, Lehrbuch des Völkerrechts, Stuttgart und Köln (Kohlhammer) 1951
- ROSTING Helmer Rosting, Protection of minorities by the League of Nations, in: AJIL 17 (1923) S. 641 - 660
- ROUSSEAU Charles Rousseau, Droit international public, Paris 5^e (Sirey) 1953
- SANJIAN A(vedis) K(rikor) Sanjian, The Sanjak of Alexandretta; its impact on Turkish-Syrian relations (1939 - 1956, in: The Middle-East Journal (Washington D.C.) 10 (1956) S. 379 - 394
- SAUER, Ernst Ernst Sauer, Grundlehre des Völkerrechts, 3. Aufl. Köln, Berlin (Heymann) 1955

- SAUER, Wilhelm Wilhelm Sauer, System des Völkerrechts, Bonn (Röhrscheid) 1952
- SCELLE Georges Scelle, Droit des gens, Paris (Sirey) 1932/34
- SCHÄTZEL Walter Schätzel, Das Reich und das Memelland, Berlin (Junker und Dinnhaupt) 1943
- SCHEUNER Ulrich Scheuner, Die Funktionsnachfolge und das Problem der staatsrechtlichen Kontinuität, in: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung, Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiascky, herausgegeben von Theodor Maunz München (Isar Verlag) 1956 S. 9 - 48
- ders. Ulrich Scheuner, Die staatsrechtliche Kontinuität in Deutschland, in: DVBl 1950 S. 481 - 485
- ders. Ulrich Scheuner, Artikel: Neutralisierung, in: Karl Strupp - Hans-Jürgen Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl. 2. Band, Berlin (de Gruyter) 1961, S. 586 - 590
- SCHNEIDER Wolfgang Schneider, Das völkerrechtliche Mandat in historisch-dogmatischer Darstellung, Schriften des deutschen Auslandsinstituts: Rechts- und staatswissenschaftliche Reihe Band 2, Stuttgart (Ausland und Heimat Verlagsaktiengesellschaft) 1926
- SCHOENBORN Walter Schoenborn, Staatensukzession (2. Band, 2. Abt. des Handbuchs des Völkerrechts, herausgegeben von Fritz Stier-Somlo) Berlin, Stuttgart, Leipzig (Kohlhammer) 1913
- SCHRÖER (-) Schröer, Die Verantwortlichkeit für Amtspflichtverletzungen der Justizbeamten in: Deutsche Rechtszeitschrift 1948 S. 228 - 232
- SCHÜCKING - WEHBERG Walter Schücking, Hans Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, Berlin (Vahlen) 1921

- SIBERT Marcel Sibert, *Traité de droit international public*, Paris (Dalloz) 1951
- SINN Edmund Sinn, *Die gegenwärtige Regelung der Alandsinselnfrage*, Diss. Köln 1925
- SÖDERHJELM J.O. Söderhjelm, *Démilitarisation et neutralisation des Iles d'Aland en 1856 et 1921*, Helsingfors 1928
- SOELLING Erich M. Soelling, *Die Gebiete ohne Selbstregierung, in Sonderheit Südwestafrika, unter der Obhut der Vereinten Nationen*, Diss. Kiel 1960
- SPERDUTI Giuseppe Sperduti, *Aspetti giuridici della questione del sangiacato di Alessandretta* (Studi di diritto internazionale, 3), Milano (A. Giuffrè) 1939
- STATESMAN'S YEARBOOK The Statesman's Yearbook 1966/67, edited by S.H. Steinberg, London (Macmillan) 1966
- STEINBÖMER Feuke Steinbömer, *Die Funktionsnachfolge, Abhandlungen zum Arbeits- und Wirtschaftsrecht*, herausgegeben von Prof. Dr. Wolfgang Siebert, Heidelberg, Band 3, Heidelberg (Verlagsgesellschaft "Recht und Wirtschaft" mbH) 1957
- STOYANOVSKY J. Stoyanovsky, *La théorie générale des mandats internationaux*, Paris (Les presses universitaires) 1925
- STRITZEL Klaus Peter Stritzel, *Die rechtliche Bedeutung der Eingliederung der Freien Stadt Danzig in das Deutsche Reich im Jahre 1939*, Diss. Kiel 1959
- STRUPP Karl Strupp, *Grundzüge des positiven Völkerrechts*, 5. Aufl., Bonn (Röhrscheid) 1932
- ders. Karl Strupp, *Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts Bd. 1*, Gotha (F.A. Perthes) 1912

- SUONTAUSTA Tanno Suontausta, La situation juridique des îles d'Aland, in: ZaöRVR XIII (1950/51) S. 741 - 752
- v. TUHR Andreas von Tuhr, Allgemeiner Teil des deutschen bürgerlichen Rechts, Band I, in: C. Binding, Systematisches Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft Abt. 10 Teil 1 Band 1, Leipzig und München (Duncker & Humblot) 1910
- VALI F. A. Váli, Servitudes of International Law, second edition, London (Stevens & Sons Ltd.) 1958
- VERDROSS Alfred (von) Verdross (-Drossberg), Völkerrecht, 1. Aufl. Berlin 1930, 5. Aufl. (bearbeitet von Karl Zemanek) Wien (Springer) 1964
- VERZIJL J. H. W. Verzijl, Die Rechtslage der Freien Stadt Danzig, in: Ostrecht, Monatsschrift für das Recht der osteuropäischen Staaten Berlin, 1926, S. 353 - 385
- ders. J. H. W. Verzijl, Territorial controversies before the International Court of Justice, A. The International Status of South-West Africa ..., in: NedTijdschrift 1 (1953/54) S. 234 - 252
- ders. J. H. W. Verzijl, The International Court of Justice, Three recent decisions, in: NedTijdschrift 3 (1956) S. 25 - 51
- ders. J. H. W. Verzijl, The International Court of Justice, Admissibility of Hearings of petitioners by the Committee on South West Africa, in: NedTijdschrift 3 (1956) S. 315 - 323
- de VISSCHER Fernand de Visscher, La question des Îles d'Aland, in: Revue de droit international et de législation comparée III/2 (1921) 1921 S. 35 - 56 und 243 - 284
- ders. Fernand de Visscher, La Convention relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland, in:

Revue de droit international et de
législation comparée III/2, La Haye
Paris 1921 S. 568 - 586

- VORTISCH Friedrich Vortisch, Die Alandfrage, ihre
Entwicklung aus Na tur und Geschichte
Nordosteuropas, juristische Würdigung
der um sie erwachsenen Völkerrechtsakte,
Berlin (Heymanns) 1933
- WALDOCK Humphrey Waldock, Third Report on the
Law of treaties, in: Yearbook of the
International Law Commission 1964 Band
II (OVN-Dokument A/CN. 4/Ser. A./1964)
- WEHBERG Hans Wehberg, Die staats- und völker-
rechtliche Stellung des Saargebiets,
M. Gladbach (Volksvereins-Verlag) 1924
- WENGLER Wilhelm Wengler, Völkerrecht, 2 Bände,
Berlin, Göttingen, Heidelberg (Springer)
1964
- WHEATON Henry Wheaton, Wheaton's elements of
international law, rewritten by A.
Berriedale Keith, 6. Aufl., London
(Stevens & Sons) 1929
- WIGHT Martin Wight, Note (zu: Whither South
West Africa, by Gey van Pittius) in:
International Affairs (Royal Institute
of International Affairs, London S.W. 1)
XXIII (1947) S. 209 - 212
- WILM (-) Wilm, (Anmerkung zu einem BGH-Urteil
in: NJW 1953 S. 859 - 860
- WOLFF Hans-Julius Wolff, Verwaltungsrecht,
Ein Studienbuch, Bd. I, 5. Aufl.
München und Berlin (Beck) 1963
- WRIGHT Quincy Wright, Book Review: Mandates,
Dependencies and Trusteeship, by Duncan
Hall; British rule in Palestine, by
Bernard Joseph, in: Harvard Law Review,
62 (1948/49) Cambridge/Mass. (The
Harvard Law Review Association) 1949

Abkürzungsverzeichnis

aA	anderer Ansicht
aaO	am angeführten Ort
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
aE	am Ende
AJIL	American Journal of International Law
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
br.	britisch
BYIL	British Yearbook of International Law
col.	column, Spalte
CIJ	Cour Internationale de Justice
CPIJ	Cour Permanente Internationale de Justice
ders.	derselbe
DGBL	Danziger Gesetzblatt
d. h.	das heisst
DJZ	Deutsche Juristen-Zeitung
DRZ	Deutsche Rechtszeitschrift
dt.	deutsch
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
ed.	edition
engl.	englisch
evtl.	eventuell
ff.	folgende
Fn.	Fussnote
frz.	französisch
GG	Grundgesetz
ggfs.	gegebenenfalls
HGB	Handelsgesetzbuch
hM	herrschende Meinung
ICJ	International Court of Justice
idF	in der Fassung
idR	in der Regel
ieS	im engeren Sinne
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILQ	International Law Quarterly
IVbm	in Verbindung mit

Journ. Off.	Journal Officiel
LoN	League of Nations
LoNOJ	League of Nations, Official Journal
LoNOJSpS	League of Nations, Official Journal, Spezial Supplement
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
NedTijdschrift	Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht
nF	neue Fassung, neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
OVN	Organisation der Vereinten Nationen
PK	Pariser Konvention
RGBL.	Reichsgesetzblatt
S.	Satz, Seite
s.	siehe
SdN	Société des Nations
SdNJO	Société des Nations, Journal Officiel
Sp.	Spalte
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
str.	streitig
UN	United Nations
UNCIO	United Nations Conference on International Organization
uU	unter Umständen
v.	von, vom
VB	Völkerbund
VBK	Hoher Kommissar des Völkerbundes
VBR	Völkerbundsrat
VBS	Völkerbundssatzung
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
VV	Versailler Vertrag
WdV	Wörterbuch des Völkerrechts
ZaöRVR	Zeitschrift für ausländisches öffent- liches Recht und Völkerrecht
zB	zum Beispiel

EINLEITUNG

Der Völkerbund ist gescheitert.

Nicht gescheitert mit ihm ist aber die Idee einer weltumspannenden Organisation als Rahmen für friedliche internationale Zusammenarbeit. Als nach dem Ende des 2. Weltkriegs, zu dessen Opfern auch der Völkerbund gerechnet werden muss, in San Francisco die Charta der Vereinten Nationen entworfen wurde, ergaben sich, obwohl jede ausdrückliche Bezugnahme auf den Völkerbund peinlich vermieden wurde, eine "weitgehende Identität ihrer Ziele", eine "weitgehende Ähnlichkeit ihrer Verfassungen und Satzungen", der "enge historische Zusammenhang der beiden Organisationen" ¹⁾ war unverkennbar.

Mit der wachsenden Bedeutung der internationalen Zusammenschlüsse im Völkerrecht muss damit gerechnet werden, dass eine derartige "Ablösung" einer internationalen Organisation durch eine andere nicht ein Einzelfall bleiben wird. Schon wird heute vereinzelt von einem Scheitern auch der Vereinten Nationen gesprochen. Aber auch wenn solche Befürchtungen sich, was nur zu hoffen ist, nicht bewahrheiten sollten, kann sich doch im Bereich der zahlreicher werdenden regionalen internationalen Organisationen die Frage stellen, welches Schicksal bei einer derartigen "Ablösung" Vermögen und Aufgaben der betroffenen Organisation haben sollen.

1945/1946 hat die Organisation der Vereinten Nationen den Grossteil des Vermögens - dieses allerdings auf dem Umweg über die früheren Völkerbundsmitglieder - und einen Teil der Völkerbundsaufgaben unter Einschluss der damit verbundenen besonderen Rechte und Pflichten übernommen.

1) Paul BARANDON, Die Vereinten Nationen und der Völkerbund, Hamburg 1948, S. 8

Das Schicksal eines anderen Teiles der Völkerbundaufgaben, aller jener Aufgaben nämlich, die als "political functions" bezeichnet wurden, blieb jedoch ganz oder doch grösstenteils ungeregelt. Staaten, Volksgruppen oder Minderheiten, die seit Gründung des Völkerbundes auf den Fortbestand der durch ihn ausgeübten Garantien, der von ihm wahrgenommenen Kontrollen und des von ihm zugesicherten Schutzes vertraut hatten, sahen sich enttäuscht. Schon damals musste sich die Frage ergeben, ob die Staatengemeinschaft als solche, die in Gestalt der Repräsentationsorganisation Völkerbund Verantwortlichkeiten übernommen hatte, sich dieser Verantwortlichkeiten durch Auflösung und Neugründung solcher Repräsentationsorganisationen sollte entledigen können. Akut geworden ist diese Frage in den zwei Jahrzehnten seit Auflösung des Völkerbundes immer nur vorübergehend und immer nur im Hinblick auf Teilprobleme und auf solche der betroffenen Gebiete, für die, wie noch in allerjüngster Zeit in Fällen wie Südwest-Afrika oder Palästina deutlich geworden, noch immer nach einer allseits annehmbaren politischen Lösung gesucht wird.

Die Frage nach dem Schicksal der von internationalen Organisationen übernommenen Verantwortlichkeiten bei einer Auflösung - und eventuellen Neugründung - der Organisation stellt sich jedoch allgemein. Hier eine Lösung zu entwickeln, ist eine noch weitgehend ungelöste Aufgabe der Völkerrechtswissenschaft. Die vorgelegte Untersuchung masst sich nicht an, eine fertige derartige Lösung zu bieten. Sie beschränkt sich bewusst darauf, die angeschnittene Problematik für den einen bislang historisch gewordenen Fall, den der Ablösung des Völkerbundes durch die Vereinten Nationen, zu untersuchen und auch das nur in bezug auf einen Teil der ungeregelt hinterlassenen Völkerbundaufgaben. Ihr liegt jedoch die Überzeugung zugrunde, dass, soll überhaupt mit Hilfe der Bildung internationaler Organisationen eine Friedensordnung auf Dauer gefunden werden, allgemein eine Antwort auf die hier nur für einen Teilbereich aufgeworfenen Fragen gefunden werden muss.

I. TEIL: DIE GEBIETSBEZOGENEN AUFGABEN DES VB IN
GEBIETEN MIT INTERNATIONALEM STATUS

1. Abschnitt: Die gebietsbezogenen Aufgaben des VB

A. Einführung

Der VB war mit einer zweifachen Zielsetzung gegründet worden; nach der Präambel seiner Satzung sollte er "achieve international peace and security" und daneben "promote international cooperation". Zur Ermöglichung dieser Zielsetzung waren ihm in der Satzung ²⁾ selbst eine Reihe von allgemeinen Aufgaben übertragen worden, so etwa auf den Gebieten der Abrüstung (Art. 8 - 10), bei der friedlichen Streitbeilegung (Art. 11 - 17) oder bei der Anpassung unanwendbar gewordener Verträge an neue Verhältnisse (Art. 19).

Alle diese Aufgaben oblagen dem VB gleichermaßen in bezug auf die Territorien aller Mitgliedsstaaten - zum Teil auch nach ausdrücklicher Bestimmung gegenüber Nichtmitgliedern. Sie begründeten weder besondere Gebietsrechte des VB, noch war ihre Erfüllung auf bestimmte Gebiete der Erde beschränkt. Alle diese Aufgaben wurden nach dem Scheitern des VB in mehr oder minder veränderter Form auch seiner "Nachfolge"-Organisation, der OVN, in ihrer Charta zugewiesen.

Die Tätigkeit des VB zur Verwirklichung insbesondere der erstgenannten der in der Präambel erwähnten Zielsetzungen, der Friedenssicherung, beschränkte sich aber nicht auf die Erfüllung dieser in der Satzung selbst genannten Aufgaben. Waren diese darauf gerichtet, akute Anlässe für Kriegausbrüche zu vermeiden, institutionelle Möglichkeiten für eine Friedenserhaltung beim Entstehen von Konflikten zu schaffen oder allgemein durch Abrüstungsmaßnahmen und Androhung von Sanktionen

2) RGBL. 1919 II S. 687 ff. (716 ff.)

die Kriegsgefahr zu vermindern, so blieben doch die eigentlichen Ursachen möglicher Auseinandersetzungen unberührt. Die zur Zeit der Gründung des VB bestehenden Staaten und ihre Grenzen wurden - wie wohl kaum anders möglich - nicht in Frage gestellt. Konfliktstoffe, die aus dem Widerspruch dieser Staatenordnung und der bestehenden Grenzregelung mit dem proklamierten Selbstbestimmungsrecht der Völker oder mit den verschiedenen sich widersprechenden Forderungen nach ethnischen, wirtschaftlich vernünftigen, historischen, geographischen oder strategischen Grenzen entstehen konnten, blieben durch die Satzung des VB unausgeräumt.

In einigen Fällen hat jedoch der VB versucht, neben der Erfüllung seiner sich aus der Satzung selbst ergebenden allgemeinen Aufgaben wenigstens in bestimmten Territorien auch die Konfliktursachen auszuräumen. In solchen Territorien, die angesichts des Widerspruchs der verschiedenen ins Feld geführten Grundsätze für eine "gerechte" Grenzregelung zum Zankapfel werden konnten, hat er versucht, den widerstreitenden Interessen durch ein Kompromiss in für alle Teile annehmbarer Weise gerecht zu werden. Er hat es dabei unternommen, besondere Gebietsregelungen zu garantieren - und meist auch erst zu begründen -, in deren Rahmen ihm über seine weitgehende allgemeine Aufgabenstellung hinaus besondere Verantwortlichkeiten zukamen.

Diese VB-Aufgaben in verschiedenen Territorien sollen hier als "gebietsbezogene" Aufgaben bezeichnet werden.

Ihr Schicksal ist nach der Auflösung des VB ebenso wie das Schicksal der betroffenen Gebiete weitgehend ungeklärt geblieben. Hier zu einer Klärung beizutragen und dabei insbesondere zu untersuchen, ob die frühere Aufgabenstellung des VB noch für den heutigen Rechtsstatus der Gebiete von Bedeutung ist und ob etwa diese Aufgabenstellung ganz oder teilweise auf die OVN übergegangen ist, ist die Aufgabe dieser Untersuchung.

Dabei ist eine bestimmte Stoffauswahl getroffen worden.

Einmal war das rechtliche Schicksal nur von Gebieten zu untersuchen. Andere Tätigkeitsbereiche des VB zur Konfliktursachenbeseitigung wurden ausgeklammert; insbesondere gilt das für die Minderheitenschutzabkommen, in deren Rahmen der VB weitgehende Garantie- und Kontrollaufgaben übernommen hatte. Die VB-Tätigkeit war hier in der Regel ³⁾ nicht auf bestimmte Territorien mit allen ihren Einwohnern gerichtet, sondern auf eine häufig verstreut siedelnde Bevölkerungsgruppe. Dieser Unterschied sowie die umfangreichen Rechtsfragen, die sich aus dem sehr wechselvollen Schicksal der betroffenen Volksgruppen im Gefolge des 2. Weltkriegs ergaben, liessen eine Ausklammerung geboten erscheinen ⁴⁾.

Bei diesen Gebieten erschien weiter eine Beschränkung auf Landgebiete erforderlich. Soweit der VB, wie etwa im Rahmen der Konvention von

- 3) In Einzelfällen war allerdings der Minderheitenschutz für ein bestimmtes Gebiet noch besonders garantiert, so etwa für die deutsche Bevölkerung des Memellandes durch Art. 11 der Konvention über das Memelgebiet vom 8. 5. 1924 (abgedruckt bei Walter SCHÄTZEL, Das Reich und das Memelland, Berlin 1943, S. 291). Gemäss Art. 17 I dieser Konvention sollten ausserdem die Mitglieder des Völkerbundsrates - nicht hingegen memelländische Organe - "die Aufmerksamkeit des Rates auf jede Verletzung der Bestimmungen" der Konvention richten können. Weiter bestellte der VB eines der drei Mitglieder der Hafendirektion (Art. 5 des Anhangs II der Konvention). Diese geringen VB-Zuständigkeiten waren jedoch mit den in dieser Untersuchung behandelten Fällen nicht vergleichbar; die Rechtsstellung des VB war hier "im Vergleich mit Danzig oder auch im Vergleich mit den die Rechtsstellung von Danzig nicht ganz erreichenden Aalandsinseln in unverantwortlicher Weise verschlechtert" (SCHÄTZEL aaO S. 143). Die Zuständigkeiten des VB im Memelgebiet waren also als im wesentlichen dem Minderheitenschutzrecht zugehörig bei der vorgelegten Untersuchung auszuklammern.
- 4) Der in dieser Untersuchung berührte Fragenkreis ist für die Minderheitenschutzverträge zum Teil erörtert in einer Studie der Menschenrechtskommission des Wirtschafts- und Sozialrates der OVN vom 7. 4. 1950, OVN-Dokument: E/CN. 4/367

Montreux⁵⁾, Aufgaben zum Zwecke der Sicherung der Durchfahrt durch Meerengen übernahm, garantierte er zwar auch ein Kompromiss zwischen den Souveränitätsrechten des Uferstaates und den wirtschaftlichen oder strategischen Interessen seefahrender Nationen. Da aber einmal die sonst überall mit berücksichtigten Interessen der Bevölkerung des betroffenen Gebietes hier nicht in Rechnung gestellt zu werden brauchten und da zum anderen bei einer Darstellung dieser Spezialfragen das gesamte, umfangreiche allgemeine Meerengenrecht hätte mit dargestellt werden müssen, erschien eine Ausklammerung im Interesse einer Stoffbeschränkung gerechtfertigt und erforderlich.

Gegenstand dieser Untersuchung konnten ferner nur die VB-Aufgaben in jenen Gebieten sein, in denen die VB-Tätigkeit auf eine bestimmte Dauer vorgesehen war, also entweder gar keine zeitliche Begrenzung angegeben war oder doch - wie im Falle des Saargebiets - ein bestimmter Zeitraum von vornherein als Mindestgeltungsdauer festgelegt war mit der Aussicht auf anschliessende Begründung einer entsprechenden Dauerregelung. Ausgeklammert sind daher jene Tätigkeiten, durch die der VB von Fall zu Fall bestimmte Ordnungs- oder Verwaltungsfunktionen vorübergehend wahrnahm, wie etwa im Falle der Überwachung von Abstimmungen, z. B. in Oberschlesien, oder wie im sogenannten Leticia-Fall⁶⁾.

Schon aus dem Gegenstand der Untersuchung ergibt sich ferner, dass auch das Schicksal jener Gebiete nicht erörtert ist, für die zwar auch besondere Gebietsregelungen bestehen, die als Kompromiss zwischen

- 5) v. 20.7.1936 (LoN Treaty Series Bd. 173 S. 213); hier waren dem VB in Art. 18 und 21 Überwachungs- und Kontrollrechte zugestanden.
- 6) Der kolumbianische Amazonashafen Leticia wurde nach einer Besetzung durch peruanische Truppen vom 23.6.1933 bis 19.6.1934 durch eine vom VB bestellte, neutrale Verwaltungskommission verwaltet, deren Hauptaufgabe darin bestand, die Rückgabe des Gebiets an Kolumbien vorzubereiten.
Vgl. dazu: Hermann MEYER-LINDENBERG, Leticia-Konflikt, in: Karl STRUPP - Hans-Jürgen SCHLOCHAUER, Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl. 1960 ff., Bd. II, S. 414-415 mit weiteren Schrifttums- und Dokumentennachweisen.

auseinandergehenden Nachbarinteressen gewertet werden müssen, wie etwa in den Fällen internationaler oder internationalisierter Gebiete, entmilitarisierter oder Freihandelszonen, für die aber der VB eine besondere Verantwortlichkeit nicht übernommen hatte. Die Auflösung des VB und die Neugründung der OVN konnten hier für die Fortgeltung des jeweiligen Gebietsstatus nicht von Bedeutung sein; auch kam ein Übergang von VB-Aufgaben auf die OVN nicht in Betracht.

Die Untersuchung beschränkt sich also auf das rechtliche Schicksal derjenigen Landgebiete, in bezug auf die dem VB auf Dauer bestimmte "gebietsbezogene" Aufgaben übertragen waren.

Vor jeder weiteren Erörterung sind zunächst die Rechtsstellung dieser Gebiete und die auf sie bezüglichen VB-Aufgaben im einzelnen darzustellen.

B. Die einzelnen Gebiete, in denen der VB auf Dauer gebietsbezogene Aufgaben wahrnahm

In Betracht kommen fünf Gebiete oder Gebietsgruppen, in denen dem VB auf Dauer die Wahrnehmung gebietsbezogener Aufgaben übertragen war: die Mandatsgebiete des VB, die Freie Stadt Danzig, das Saargebiet, die Ålandsinseln und der Sandschak von Alexandrette.

I. Die Mandatsgebiete

1. Die Entstehung des Mandatssystems

Das Mandatssystem des VB war eine Schöpfung der Pariser Konferenz 1919. Es verdankte seine Entstehung einer gegen Ende des 1. Weltkriegs in den Siegerstaaten, besonders den USA, bei der britischen Arbeiterpar-

tei und den französischen Sozialisten sich verbreitenden Auffassung, die zunächst die Ersetzung aller europäischen Kolonien durch eine Art internationaler Verwaltung forderte, wobei über die Art und Weise dieser Verwaltung die Vorschläge sehr auseinandergingen. Diese weitgehenden Vorstellungen vermochten sich jedoch nicht durchzusetzen; sie führten aber dazu, dass wenigstens die deutschen Kolonien und die von der Türkei abzutretenden asiatischen Gebietsteile nicht, wie in den Geheimverträgen der Hauptsiegerstaaten während des Krieges beschlossen, annektiert werden sollten. Die Änderung der alliierten Kriegsziele kam - nach einer entsprechenden Forderung der britischen Arbeiterpartei vom Dezember 1917 - zum erstenmal in den Wilsonschen 14 Punkten vom 8. 1. 1918 zum Ausdruck, in deren Punkt 5 gefordert wurde:

"A free, open-minded, and absolutely impartial adjustment of all colonial claims, based upon a strict observance of the principle that in determining all such questions of sovereignty the interests of the populations concerned must have equal weight with the equitable claims of the government whose title is to be determined" 7).

In diesem Punkt und in dem ähnlich gefassten Punkt 12 betreffend die türkischen Gebietsteile war allerdings die Art und Weise, in der diese politischen Ziele durchgesetzt werden sollten, ebensowenig näher ausgeführt, wie der Begriff des "Mandats" oder einer "Völkerbundsaufsicht" enthalten war; auch war ungeklärt, welche Gebiete diesen Grundsätzen unterfallen sollten.

Genauere Vorstellungen wurden zur etwa gleichen Zeit von dem amerikanischen Präsidentenberater BEER in einer im Januar 1918 veröffentlichten Studie über die Einführung eines Mandatssystems für Mesopotamien

7) Bruno v. FREYTAGH-LORINGHOVEN, Das Mandatsrecht in den deutschen Kolonien, Quellen und Materialien, München (Duncker & Humblot) 1938 (im folgenden als "Quellen" zitiert) S. 1

entwickelt ⁸⁾ sowie in Vorschlägen der Inter-Allied Labour and Socialist Conference, London, vom 23.2.1918; hier wurde vorgeschlagen:

"A system of control, established by international agreement under the League of Nations and maintained by its guarantee ... respecting national sovereignty..." ⁹⁾.

Entscheidenden Einfluss auf die endgültige Ausgestaltung des Mandatssystems gewann schliesslich der Vorentwurf des späteren südafrikanischen Delegierten in Paris, des Generals SMUTS' vom 16.12.1918 ¹⁰⁾. Für "the peoples and territories formerly belonging to Russia, Austria-Hungaria, and Turkey" ¹¹⁾, nicht hingegen für die für zur Selbstverwaltung dauernd unfähig erachteten afrikanischen Kolonien des Deutschen Reiches ¹²⁾, sollte unter Anwendung der Grundsätze "no-annexation", "self-determination" und "consent of the governed to their form of government" ¹³⁾, solange sie für nicht fähig zur Selbstregierung crachtet wurden, jede Verwaltung und Kontrolle im Rahmen und unter Aufsicht des VB geführt werden ¹⁴⁾, der jedoch die Verwaltung der einzelnen Gebiete an einen Staat sollte delegieren können, "whom it may appoint as its agent or mandatory" ¹⁵⁾. Dabei waren der Abschluss von Mandatsverträgen für jedes dieser Gebiete, die dem VB "ultimate control and supervision" vorbehalten sollten ¹⁶⁾, ebenso vorgesehen wie die Bindung der Mandatsmacht an eine "Politik der offenen Tür" ¹⁷⁾.

-
- 8) Eberhard MENZEL in Karl STRUPP, Hans-Jürgen SCHLOCHAUER, Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl. 1960 ff., Bd. II S. 461
9) H. Duncan HALL, Mandates, Dependencies and Trusteeship, Washington D.C. 1948, S. 109
10) Quellen S. 59, HALL aaO S. 111; League of Nations, The Mandates System, Origin, principles, application, Geneva 1945, S. 15 - 17
11) Punkt 2 des Entwurfs
12) Vgl. die abwertenden Äusserungen SMUTS' über die afrikanische Bevölkerung, wiedergegeben in LoN, The Mandates System S. 17
13) Punkt 3 des Entwurfs
14) Punkt 4 des Entwurfs
15) Punkt 5 des Entwurfs
16) Punkt 6 des Entwurfs
17) Punkt 7 des Entwurfs

SMUTS' Ausarbeitung bildete die Grundlage für einen inhaltlich etwas geänderten Satzungsentwurf des amerikanischen Präsidentenberaters MILLER vom 10. 1. 1919 ¹⁸⁾ und weitere Entwürfe vom 20. 1. 1919 ¹⁹⁾ und vom 2. 2. 1919 ²⁰⁾, wobei in letzterem schon die Beratungsergebnisse der Zeit vom 23. - 30. 1. 1919, in der in Paris die Mandatsprobleme beraten wurden, enthalten waren. Die wichtigste Änderung betraf die Gebiete, auf die das Mandatssystem angewendet werden sollte. Zeitweise wurden u. a. für die Einführung des Mandatssystem vorgesehen: Deutsch-Österreich und Ostgalizien sowie Armenien ²¹⁾, dann aber bald auch die deutschen Kolonien ²²⁾, schliesslich auch Kurdistan und (ganz) Arabien ²³⁾. Ergebnis der Pariser Beratungen vom 24. 1. - 30. 1. 1919 war der vom Redaktionsausschuss im Februar 1919 nur noch unwesentlich veränderte Art. 22 der VBS, in dem weitgehend die Grundsätze des SMUTSschen Entwurfs wiedergegeben sind und der die grundsätzlichen Bestimmungen des späteren Mandatssystems normiert. Auch der schliesslich endgültig vorgesehene Anwendungsbereich des Mandatssystems war, wenn auch noch nicht genau, in den Absätzen 4 - 6 abgesteckt: "Gewisse Gemeinwesen, welche ehemals zum türkischen Reiche gehörten", "die mittelafrikanischen Völker" und "Süd-West-Afrika und gewisse Inseln des australischen Stillen Ozeans". Der so beschlossene Art. 22 wurde unverändert mit der VBS in die Friedensverträge mit dem Deutschen Reich und der Türkei übernommen. Demgemäss musste das Deutsche Reich in Art. 118 V. V. auf alle Rechte und Interessen ausserhalb Deutschlands und in Art. 119 V. V. auf seine Kolonien zugunsten der Alliierten und Assoziierten Hauptmächte verzichten.

Diese Kolonien wurden während der Pariser Konferenzserie durch Beschlüsse des Obersten Rates vom 7. 5. 1919 ²⁴⁾ an die einzelnen Mandats-

18) Quellen S. 40

19) Quellen S. 43

20) Quellen S. 44

21) Entwurf v. 10. 1. 1919 (Quellen S. 40/41)

22) Entwurf v. 20. 1. 1919 (Quellen S. 43)

23) Entwurf v. 2. 2. 1919 (Quellen S. 44)

24) Quellen S. 68

mächte verteilt. Dabei hielt man sich inhaltlich an die Geheimverträge der Kriegssalliierten aus den Jahren 1915 - 1917 und setzte lediglich die Einrichtung der jeweiligen Mandats Herrschaft an Stelle der ursprünglich beabsichtigten Annexion. Gemäss diesen Ratsbeschlüssen sollten Deutsch-Ost-Afrika und Teile Togos und Kameruns unter britische, die übrigen Teile Togos und Kameruns unter französische, Deutsch-Südwest-Afrika unter südafrikanische und die pazifischen Besitzungen teils unter britische, teils unter japanische Mandats Herrschaft kommen. Nicht in das Mandatssystem einbezogen werden sollten lediglich das deutsche Pachtgebiet Kiautschau sowie kleinere Teile Kameruns und Deutsch-Ost-Afrikas, die dem französischen bzw. portugiesischen Kolonialreich zugeschlagen werden sollten ²⁴⁾.

Über die Verteilung der früher türkischen Gebiete, die in das Mandatssystem einbezogen werden sollten, entschied der Oberste Rat am 25.4. 1920 in San Remo: Frankreich erhielt das Mandat über Syrien und den Libanon, Großbritannien das über Irak und Palästina (einschliesslich Transjordanien) ²⁵⁾.

An dieser Verteilung wurden später noch kleinere Korrekturen vorgenommen; aus dem Mandatsgebiet Deutsch-Ost-Afrika wurde 1921 das Gebiet Ruanda-Urundi herausgetrennt und unter belgische Mandatsverwaltung gestellt ²⁶⁾; die Insel Nauru wurde 1920 unter gemeinsames britisches, australisches und neuseeländisches Mandat, an Stelle des rein britischen, gestellt ²⁷⁾; im Falle Süd-West-Afrika wurde der sogenannte "Caprivizipfel" zeitweise mit Billigung der Mandatskommission aus der Mandatsverwaltung herausgenommen und von Betschuanaland verwaltet ²⁸⁾, andererseits im Jahre 1922 die frühere britische Besitzung Walfisch-Bay dem Mandatsgebiet eingegliedert ²⁹⁾; 1925 wurde Transjordanien aus dem Mandatsgebiet Palästina herausgelöst ³⁰⁾.

25) LoN, The Mandates system S. 19

26) Quellen S. 326 ff.

27) Quellen S. 337 ff.

28) Quellen S. 331 ff.

29) Quellen S. 351 ff.

30) MENZEL WdV² II S. 462

In Kraft treten konnte das Mandatssystem für die jeweiligen Gebiete jedoch erst mit dem Abschluss der einzelnen Mandatsverträge zwischen Mandatsmacht und Mandatsgebiet (bei den A-Mandaten) bzw. zwischen Mandatsmacht und Völkerbundsrat (bei den B- und den C- Mandaten); sie konnten erst zwischen dem 17. 12. 1920 (C- Mandate) und dem 27. 9. 1924 (Genehmigung des Vertrags zwischen Grossbritannien und dem Irak) in Kraft treten ³¹⁾.

2. Die Grundzüge des Mandatssystems

a) (Das Verhältnis der Mandatsmacht zu den Mandatsgebieten)

Die für alle Mandatsgebiete einheitlichen Grundsätze des Mandatssystems sind in Art. 22 der Völkerbundssatzung enthalten. In Abs. 1 ist der räumliche Anwendungsbereich umschrieben, die "territoires ... habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne"; Wohlergehen und Entwicklung dieser Völker sind als "une mission sacrée de civilisation" ("sacred trust of civilisation") bezeichnet. Abs. 2 umschreibt das grundsätzliche Verhältnis zwischen Mandatsmacht und Mandatsgebiet: Die Mandatsmächte "exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société" (des Nations).

Die folgenden vier Absätze umreißen die jeweiligen Grundsätze für die Behandlung der A-, B- und C- Mandate. Abs. 7 legt eine jährliche Berichtspflicht der Mandatsmacht an den VB fest. Abs. 8 erklärt den VBR für zuständig zur Regelung des "degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire". Abs. 9 des Art. 22 endlich sieht die Einrichtung der Ständigen Mandatskommission vor:

31) Vgl. im einzelnen:
Quellen S. 113-150; MENZEL WdV² II 462; LoN, The Mandates system, S. 18 ff. und S. 24 ff.

"Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats."

Danach sind gemeinsam für alle Mandatsgebiete folgende Grundsätze festzustellen ³²⁾:

- (1) Verzicht auf Annexion; die Mandatsgebiete (auch die C-Mandate) werden nicht Staatsgebiet der Mandatsmacht;
- (2) Verwaltung im Interesse nicht der Mandatsmacht, sondern der eingeborenen Bevölkerung; Verbot der wirtschaftlichen Ausbeutung der Mandatsgebiete;
- (3) Zuerkennung der Regelungszuständigkeit des VB und damit verbundene Petitionsmöglichkeit an den VB und Berichtspflicht der Mandatsmacht an ihn.

Die einzelnen Mandatsgruppen (A-, B- und C-Mandate) wiesen neben diesen Gemeinsamkeiten allerdings erhebliche Unterschiede auf.

Den A-Mandaten war die grösste innere Unabhängigkeit zugestanden; sie, die ehemals türkischen Gebietsteile

"ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules" ³³⁾.

Theoretisch war ihnen sogar die Berücksichtigung ihrer Wünsche bei der Wahl der Mandatsmacht zugestanden ³⁴⁾. Die für sie bestätigten Mandatssatzungen berücksichtigten stärker die Interessen der örtlichen Bevölkerung. Im Falle des Irak wurde an Stelle einer vom Völkerbundsrat beschlossenen Satzung sogar ein Vertrag ³⁵⁾ zwischen Mandatsgebiet

32) Eberhard MENZEL, WdV² II 462

33) Art. 22 Abs. 4 VBS

34) aaO Satz 2

35) vom 10.10.1922, LNTS Bd. 35 S. 114

und Mandatsmacht geschlossen und dann vom Völkerbundrat genehmigt ³⁶⁾. Die Verwaltungstätigkeit der Mandatsmacht beschränkte sich weitgehend auf die Regelung aller auswärtigen Angelegenheiten, während im Bereich der inneren Verwaltung die örtlichen Behörden, soweit möglich, gestärkt werden sollten ³⁷⁾. Die Mandatsmacht ging darüber hinaus zahlreiche Verpflichtungen ein betreffend den Schutz religiöser, rassischer oder sprachlicher Minderheiten, die Gestaltung der Sprachen- und der Schulfragen, den Beitritt zu völkerrechtlichen Vereinbarungen über Sklavenhandel und Verkehr mit Rauschgiften, die wirtschaftliche Gleichberechtigung der Staatsangehörigen aller VB-Mitglieder, die Gestattung der Einrichtung von Missionen und so entlegene Dinge wie die Ermöglichung archäologischer Forschungen.

Auch untereinander unterschieden sich die Satzungen der einzelnen A-Mandate stärker voneinander; in Syrien und im Libanon suchte sich Frankreich besondere militärische Rechte zu sichern; hier waren auch besonders eingehende Bestimmungen über die Sprachenfrage und den Minderheitenschutz zu treffen; im Irak war der weitgehenden Selbständigkeit des Mandatsgebietes, das auch schon in einigen Staaten eigene Auslandsmissionen unterhielt, Rechnung zu tragen; in Palästina stand Grossbritannien vor der schwierigen Aufgabe, seine einander ausschliessenden Versprechungen gegenüber den Arabern und den Juden in der Verwaltung miteinander in Einklang zu bringen. Transjordanien endlich war wegen der für dieses Gebiet nicht geltenden Balfour-Deklaration aus dem Mandatsgebiet ausgeklammert ³⁸⁾.

In den B-Mandaten, den ehemaligen deutschen Kolonien in Mittelafrika ³⁹⁾, wurde die Entwicklungsstufe der Bevölkerung für noch so zurück-

36) am 27. 9. 1924

37) Vgl. die zusammenfassende Wertung bei: League of Nations, The Mandates System S. 26-29

38) Vgl. im einzelnen:
LoN, The Mandates System S. 27-32; MENZEL WdV² II 462/463;
HALL aaO S. 149 ff.

39) mit Ausnahme Südwestafrikas, der von Frankreich annektierten Gebiete Neu-Kameruns und des von Portugal annektierten Kionga-Dreiecks.

geblieben erachtet, dass hier der Entwicklungsgrad

"exige que le Mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes moeurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire et qui assureront également aux autres Membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce" 40).

In Anlehnung an diese Bestimmungen wurden die Mandatssatzungen fast wörtlich übereinstimmend abgefasst:

Art. 1 umschrieb die Grenzen des Mandatsgebiets;

Art. 2 konkretisierte die Verantwortlichkeit der Mandatsmacht für die Ordnung im Mandatsgebiet und das Wohlergehen der Einwohner;

Art. 3 enthielt militärische Bestimmungen, u. a. ein Befestigungsverbot;

Art. 4 hatte ein Verbot von Sklavenhandel, Zwangsarbeit, Waffen- und Alkoholschmuggel zum Inhalt;

Art. 5 beschränkte den Grunderwerb von Europäern;

Art. 6 verpflichtete die Mandatsmacht zur "Politik der offenen Tür" durch wirtschaftliche Gleichberechtigung der Staatsangehörigen aller VB-Mitglieder;

Art. 7 gewährte Glaubens- und Gewissensfreiheit;

Art. 8 und 9 enthielten Bestimmungen über die Verwaltungsführung;

Art. 10 normierte eine Berichtspflicht an den VB;

Art. 11 legte fest, dass zu einer Änderung der Mandatssatzung die Zustimmung des VB erforderlich ist;

Art. 12 begründete für Streitfälle die Zuständigkeit des StIGH ⁴¹⁾.

40) Art. 22 Abs. 5 VBS

41) Vgl. den insoweit übereinstimmenden Text der Mandatssatzun-

Abweichungen von diesem Schema enthielten nur die Mandatssatzungen für die französisch verwalteten Teile Kameruns und Togos; in Art. 3 Abs. 2 dieser Satzungen behielt sich Frankreich das Recht vor, im Mandatsgebiet ausgehobene Truppen auch zur Verteidigung anderer Gebiete (wie Frankreichs selbst) zu verwenden.

Sehr einheitlich war die Behandlung der C- Mandate; Süd-West-Afrikas und der ehemaligen pazifischen Schutzgebiete des Deutschen Reiches:

"par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguité géographique au territoire du Mandataire, ou d'autres circonstances" meinte man sie am besten verwaltet "sous les lois du mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène 42).

Im Falle Süd-West-Afrikas, das sich, ausser durch die gemeinsame Grenze mit seiner Mandatsmacht Südafrika, nicht wesentlich von den B- Mandaten unterschied, hatte man mit dem Zugeständnis der Zulässigkeit einer gemeinsamen Verwaltung die ursprünglichen Annexionsabsichten Südafrikas auffangen wollen.

Die einzelnen Mandatssatzungen stimmten auch hier fast wortgetreu überein. Einer Festlegung der Grenzen des Gebietes (Art. 1) und der Erklärung, dass gemeinsame Verwaltung mit dem Gebiet der Mandatsmacht zulässig sei (Art. 2 Abs. 1), folgten die - dem Art. 2 der B- Mandatssatzungen entsprechende - Verpflichtung der Mandatsmacht, für das Wohlergehen und den Fortschritt der eingeborenen Bevölkerung zu sorgen (Art. 2 Abs. 2), und das - dem Art. 4 der B-Mandatssatzungen entsprechende - Verbot von Sklavenhandel, Zwangsarbeit und Rauschgift- und

gen in Quellen S. 113 ff. Nur bei den Mandaten für Ruanda-Urundi und Ostafrika (Quellen S. 113 und 117) verschoben sich die Artikelbenennungen nach Art. 1 um je eine Zahl, da bei diesen Mandatssatzungen zusätzlich ein Artikel 2 über die Grenzfestlegung aufgenommen worden war.

42) Art. 22 Abs. 6 VBS

Waffenschmuggel (Art. 3). Art. 4 enthielt Entmilitarisierungsbestimmungen, Art. 5 eine Garantie der Glaubens- und Gewissensfreiheit, Art. 6 normierte eine jährliche Berichtspflicht an den VB. und Art. 7 legte fest, dass die Zustimmung des VB zur Änderung der Mandatssatzung erforderlich sei (Abs. 1) und dass der StIGH für Streitfälle zuständig sein sollte (Abs. 2). Im Vergleich zu den B-Mandatssatzungen fehlten also die wirtschaftlichen Bestimmungen über das Prinzip der offenen Tür zugunsten der Staatsangehörigen anderer VB-Mitglieder, die Beschränkungen für den Grunderwerb von Europäern und die Pflichten, die Mandatsgebiete in allgemeine Konventionen einzubeziehen.

b) (Die Kontrollzuständigkeiten des VB)

Gemäss Art. 22 Abs. 7 und 9 VBS und gemäss den entsprechenden Bestimmungen der Mandatssatzungen (z. B. Art. 26/27 der Satzung des A-Mandats Palästina, Art. 10 (11) der Satzungen der B-Mandate und Art. 6 der Satzungen der C-Mandate) übte der VB die oberste Kontrolle über die Mandate aus. Eine solche Kontrolle war dabei auf zweierlei Weise möglich. Einmal konnte jedes VB-Mitglied als Vertragspartner der VB-Satzung Klage vor dem StIGH erheben, wenn eine Mandatsmacht ihre Pflichten nach Art. 22 und nach den Mandatssatzungen als den authentischen Interpretationen dieses Artikels⁴³⁾ verletzte. Wichtiger als diese individuelle "contrôle judiciaire"⁴⁴⁾ war die vom VB selbst durch den Völkerbundsrat wahrgenommene Kontrolle. Ihm, nicht der Völkerbundversammlung, waren in den genannten Vorschriften die Kontrollaufgaben übertragen. Als sein Hilfsorgan zur Ausführung dieser Kontrolle war daneben die "Ständige Mandatskommission" gebildet, die jedoch

43) Da die Mandatssatzungen vom Völkerbund als Konkretisierung der in Art. 22 festgelegten Grundsätze beschlossen worden sind, wird man sie als authentische Interpretationen der Völkerbundsatzung bezeichnen können mit der Folge, dass bei jeder Verletzung der Mandatssatzung auch die für Verletzungen der Völkerbundssatzung vorgesehenen Sanktionen anwendbar sind (so ausdrücklich ABENDROTH, Die völkerrechtliche Stellung der B- und C-Mandate S. 362; zweifelnd MENZEL WdV² II 464).

44) ABENDROTH S. 312

nur beratende, nicht entscheidende Funktionen hatte. Gemäss ihrer endgültigen Satzung⁴⁵⁾ und ihrer Geschäftsordnung⁴⁶⁾ setzte sie sich aus 10 Mitgliedern, von denen 6 Staatsangehörige von Nicht-Mandatsmächten sein mussten, zusammen⁴⁷⁾. Die Mitglieder wurden vom Völkerbunds-rat als von ihrer Regierung weisungsunabhängige Sachverständige ernannt⁴⁸⁾. Die Aufgabe der "Ständigen Mandatskommission" war die Diskussion der jährlichen Berichte der Mandatsmächte in Gegenwart eines Vertreters der jeweiligen Mandatsmacht⁴⁹⁾, die Abfassung der kritischen Stellungnahme zum Bericht⁵⁰⁾ und ihre und des Berichts Weiterleitung an den Völkerbundsrat⁵¹⁾, wobei auch Gegendarstellungen der Mandatsmacht weiterzuleiten waren⁵²⁾. Für diese Jahresberichte entwickelte die Ständige Mandatskommission einen Fragebogen⁵³⁾; zu den in ihm aufgeführten Fragen war in den jährlichen Mandatsberichten Stellung zu nehmen. Daneben konnte die Ständige Mandatskommission Gutachten zu allgemeinen Mandatsproblemen erstatten⁵⁴⁾ und hatte die Petitionen aus den Mandatsgebieten oder Drittländern über die Mandatsverwaltung entgegenzunehmen und vor einer Weiterleitung an den Rat zu beraten und zu bewerten⁵⁵⁾. Die geschäftsmässige Bearbeitung der Mandatsfragen oblag

-
- 45) Constitution approuvée par le Conseil le 1er décembre 1920, Edition contenant les amendements adoptés par le Conseil le 10 janvier 1922 et le 8 septembre 1927; Quellen S. 706 (frz.); ABENDROTH S. 329 (frz.); HALL aaO S. 309 (engl.)
- 46) Règlement intérieur, VB-Dokument C.404 (2) M. 295 (2). 1921. VI; Quellen S. 715 (frz.); ABENDROTH aaO S. 330 f. (frz.); HALL aaO S. 311 ff. (engl.)
- 47) Buchst. a) Abs. 1 der Satzung der Ständigen Mandatskommission
- 48) Buchst. a) Abs. 2 der Satzung
- 49) Buchst. c) der Satzung
- 50) Buchst. d) der Satzung
- 51) Buchst. f) der Satzung
- 52) Buchst. e) und f) der Satzung
- 53) Questionnaire destiné à faciliter la préparation des rapports annuels des Puissances mandataires (SdN, Journal Officiel 1921 1127/1130); Quellen S. 755 - 758 (frz.); HALL S. 319 (engl.; nur für B-Mandate)
- 54) Buchst. h) der Satzung
- 55) Vgl. die Aufstellung der Grundsätze für die Behandlung von Petitionen: Bericht des Völkerbundsratsmitgliedes SALANDRA, Procédure à suivre en matière de petitions relatives aux habitants des territoires sous mandat. SdN, Journal Officiel 1923, 298; Quellen, S. 788

der Mandatsabteilung des Generalsekretariats des VB, die gleichzeitig das ständige Sekretariat der nur einmal jährlich zusammentretenden Ständigen Mandatskommission bildete; Einberufung der Mandatskommission, Benachrichtigung der Mandatsmächte hiervon, Bearbeitung von Anträgen auf ausserordentliche Sessionen der Mandatskommission, Abfassung und Weiterleitung der Petitionen usw. waren die Aufgaben dieser Mandatsabteilung⁵⁶⁾, die jedoch keine Sachentscheidungsbefugnis hatte. Die Vollversammlung des VB durfte die Mandatsangelegenheiten gemäss der allgemeinen Zuständigkeitszuweisung des Art. 3 der VB-Satzung zwar beraten und Beschlüsse fassen; gemäss der grundlegenden Entschliessung der Völkerbundsversammlung vom 7. 12. 1920⁵⁷⁾ über die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Völkerbundsrat und Völkerbundsversammlung waren für Sachgebiete, die, wie die Mandatsangelegenheiten, dem Völkerbundsrat als ausschliesslich zuständigem Bundesorgan überwiesen waren, diese Beschlüsse jedoch nicht bindend.

3. Die völkerrechtliche Stellung der Mandatsgebiete

Das in den Pariser Verhandlungen als Kompromiss zwischen den ursprünglichen Annexionsplänen der Hauptsiegermächte und dem Druck der öffentlichen Meinung auf Einführung einer Art internationaler Verwaltung in den ehemals deutschen und türkischen Gebieten entworfene Mandatssystem stellt eine völlig neue Art der Ausübung von Gebietshoheit und der Umschreibung der völkerrechtlichen Stellung eines Gebietes dar; die Mandatsgebiete wurden zwar einer internationalen Verwaltung unterstellt, wie sie im Prinzip auch schon vorher, etwa in den Fällen Tangers oder der Ionischen Inseln, bekannt war; diese internationale Verwaltung wurde je-

56) Vgl. die §§ 1, 6 und 7 des Règlement intérieur der Ständigen Mandatskommission, §§ 1 bis 3 der Petitionsordnung; Quellen S. 333 - 335

57) SdN Journal Officiel 1920, Supplément spécial (Résolutions adoptées par l'Assemblée) S. 9 und 10; Quellen S. 335

doch im Namen eines Staatengemeinschaftsorgans von jeweils nur einem Staat ausgeübt, so dass die Zuständigkeiten des internationalen Organs und der in ihm vertretenen anderen Staaten sich auf reine Überwachungs- und Garantieaufgaben beschränkten.

Diese neue Form einer auf Einzelstaaten "delegierten internationalen Verwaltung" ⁵⁸⁾ musste überall dort zu Streitfragen führen, wo es galt, hier- auf grundlegende Begriffe des "klassischen" Völkerrechts anzuwenden.

In der Tat waren dann auch fast alle hierzu gehörigen Fragen heftig umstritten: Unklar waren sowohl der Rechtscharakter der dem ganzen Mandatssystem zugrundeliegenden Mandatssatzungen als auch zahlreiche Einzelheiten der völkerrechtlichen Stellung des durch sie geschaffenen Systems; umstritten war hier besonders, wem die Souveränität über die Mandatsgebiete zustehe, ob die Mandate Staaten seien und welche Rechtsstellung die Bewohner der Mandatsgebiete hätten.

In kaum einer dieser Fragen hat sich in der die ganze Zwischenkriegszeit andauernden und selbst die Auflösung des VB und die Liquidation der meisten Mandate überdauernden Auseinandersetzung eine klare, herrschende Meinung herausgebildet.

Aufgabe dieses Abschnittes der Untersuchung kann es nicht sein, in einer grundsätzlichen Auseinandersetzung alle diese Streitfragen erschöpfend zu behandeln; wegen der hierfür erforderlichen eingehenden Erörterung fast aller grundlegenden Fragen des Völkerrechts würde hierdurch der Rahmen der Untersuchung gesprengt, ohne dass das Ergebnis von dem Zweck dieser Untersuchung, Aufbereitung des Tatsachenmaterials für eine vergleichende Betrachtung der Völkerbundstätigkeiten in den Gebieten mit internationalem Status, unabweisbar gefördert würde. Die Darstellung soll sich deshalb jeweils auf die Wiedergabe der Hauptmeinungen zu den einzelnen Fragen beschränken.

58) Eberhard MENZEL in WdV² II S. 462

Bei den Mandatssatzungen war umstritten, ob sie besondere völkerrechtliche Akte von - übergeordneten - Völkerbundsorganen an die - nachgeordneten - Mandate seien ⁵⁹⁾ - wobei hier der VB als den Staaten übergeordnete Gewalt ähnlich der den Gliedstaaten im Bundesstaat übergeordneten Zentralgewalt betrachtet wurde ⁶⁰⁾ - oder ob sie vom herkömmlichen Begriff des völkerrechtlichen Vertrags umfasst seien ⁶¹⁾, wobei wiederum Streit darüber bestand, wer Partner dieser Verträge sei; diesen Einzelfragen soll hier jedoch nicht näher nachgegangen werden.

Bei der Wertung der durch die Völkerbundssatzung und die Mandatsatzungen geschaffenen völkerrechtlichen Stellung der Mandatsgebiete war vor allem die Frage umstritten, wem die Souveränität über die Mandatsgebiete zustehe. So gut wie alle denkbaren Ansichten wurden hier vertreten.

Teilweise war man der Meinung, durch den im V. V. niedergelegten Willen der vertragsschliessenden Staaten habe überhaupt keine Souveränität über die Mandatsgebiete begründet werden sollen, den Mandatsmächten sei durch den V. V. nur ein Verwaltungsauftrag über die Mandatsgebiete erteilt worden, ohne dass ihnen oder sonst jemandem die Souveränität habe zuerkannt werden sollen ⁶²⁾.

-
- 59) So H. ROLIN, Les mandats internationaux, in: Annuaire de l'Institut de droit international, 1928, S. 46; sowie der Richter am StIGH MOORE in: CPIJ, Ser. A Nr. 2 S. 69
- 60) So ABENDROTH, Die völkerrechtliche Stellung der B- und C-Mandate S. 42
- 61) So die hM: MIROSLAS GONSIOROWSKI, Société des Nations et Problème de la paix, Paris 1927, Bd. 2 S. 155; Paul FAUCHILLE, Traité de droit international public, 8^e éd., 1. Bd. S. 885; Robert REDSLOB, Théorie de la Société des Nations, Paris 1927, S. 205; Frieda GSELL-TRÜMPF, Zur rechtlichen Natur der Völkerbundsmandate, Glarus 1928, S. 62/63
- 62) Ladislaus BUZA, Die rechtliche Natur der Mandate des Völkerbundes, in: ZöR VI (1927) S. 235 ff. (243 f.); Albrecht MENDELSSOHN-BARTHOLDY, Die afrikanischen Mandate, in: Archiv für Politik und Geschichte 5 (1925), S. 177 ff. (180 ff.); Fr. GEORGES-PICOT, Artikel: "Mandats" in: Dictionnaire Diplomatique II, Paris 1933, S. 15; vgl. weiter die bei ABENDROTH, Die völkerrechtliche Stellung der B- und C-Mandate S. 124 Genannten.

Andere halten die Mandatsbevölkerung für den Träger der Souveränität, allerdings übe sie sie, besonders in den B- und C- Mandaten noch nicht aus, die Ausübung sei vielmehr dem VB übertragen⁶³⁾.

Wieder andere, besonders Schriftsteller der Mandatsmächte, sahen die Souveränität bei den Mandatsmächten; die Zuteilung der Mandatsgebiete sei in Wirklichkeit eine Annexion gewesen, die bloss durch Zuerkennung von Staatsservituten in Art. 22 der Völkerbundssatzung eingeschränkt und verhüllt worden sei⁶⁴⁾.

Teilweise wird auch die Ansicht vertreten, die Souveränität stehe nach wie vor den Alliierten und Assoziierten Hauptmächten, an die sie vom Deutschen Reich im V.V. zunächst abgetreten worden war, zu⁶⁵⁾.

Endlich ist auch der VB selbst als Träger der Souveränität über die Mandatsgebiete angesehen worden, so vor allem von den meisten deutschen Schriftstellern⁶⁶⁾, der Deutschen Reichsregierung⁶⁷⁾, aber auch von Vertretern des ausländischen Schrifttums⁶⁸⁾.

63) J. STOYANOWSKY, La théorie générale des mandats internationaux, Paris 1925, S. 83; Edgar PELICHET, La Personnalité internationale distincte des collectivités sous mandat, Paris, 1932, Kapitel 5 § 6; Albert MILLOT, Les mandats internationaux, Etude sur l'application de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, Paris 1924, S. 116 ff.; Frieda GSELL-TRÜMPI, Zur rechtlichen Natur der Völkerbundsmandate, Glarus 1928, S. 56
64) Julien MAKOWSKI, La nature juridique des mandats B et C, in: Revue générale de droit international public 1933, S. 374 ff.; vgl. auch Robert LANSING, Die Versailler Friedensverhandlungen (deutsch), Berlin 1921, S. 113 ff.

65) FAUCHILLE aaO. I. Teil 2, S. 848-849; Wolfgang SCHNEIDER, Das völkerrechtliche Mandat in historisch-dogmatischer Darstellung, Stuttgart 1926, S. 41-42 (nimmt gemeinsame Souveränität von VB und All. Hauptmächten an); HENNIG, Die Verfälschung des Begriffs Kolonialmandat, in: DJZ 36 (1931) Sp. 601-605 (602)

66) Walter SCHÜCKING - Hans WEHBERG, Die Satzung des Völkerbundes, Berlin 1921, S. 687 ff.; Moritz BILESKI, in: ZfVR 1923, S. 69; Rolf KNUBBEN, Die Subjekte des Völkerrechts, in: Handbuch des Völkerrechts 2. Bd. 1. Abt. Stuttgart 1928, S. 467; ABENDROTH, Die völkerrechtliche Stellung der B- und C- Mandate, S. 153 ff.

67) Memorandum der Reichsregierung an die 1. Vollversammlung des

Die Frage, ob die Mandatsgebiete als Staaten anzusehen waren, ist für einerseits die A-, andererseits die B- und die C- Mandate verschieden zu beantworten; Staatscharakter wird man nur den A-Mandaten zuerkennen können; hier wird die Gebietsherrschaft durch die Bevölkerung des Gebiets selbst ausgeübt, während sich die Tätigkeit der Mandatsmacht auf die Ausübung einer Schutzherrschaft besonders auf ausserpolitischem und militärischem Gebiet beschränkt, so dass hier teilweise der Fall eines völkerrechtlichen Protektorates für gegeben erachtet wird ⁶⁹⁾.

Demgegenüber liegt bei den B- und den C- Mandaten die Ausübung der gesamten Herrschaftsgewalt bei der Mandatsmacht ⁷⁰⁾:

"La Puissance mandataire aura pleins pouvoirs d'administration et de législation sur les contrées faisant l'objet du mandat."

Mangels hinreichender politischer Selbstorganisation in den B- und den C- Mandaten können diese Gebiete daher nicht als Staaten angesehen werden ⁷¹⁾.

Auch die Frage nach der Staatsangehörigkeit der Bevölkerung der Mandatsgebiete ist für einerseits die A-, andererseits die B- und C-Mandate unterschiedlich zu beantworten. In den A- Mandaten hatte die Bevölkerung entsprechend dem Staatscharakter dieser Gebiete deren Staatsangehörigkeit; sie wurde im Irak durch Gesetz vom 9. 10. 1924 geschaffen, in Palästina durch Anordnung der britischen Militärregierung vom 24. 7. 1925 als "citizenship" eingeführt; in Syrien und im Libanon wurde das Bestehen einer besonderen Staatsangehörigkeit ausdrücklich durch Art. 3 der Mandatssatzung anerkannt ⁷²⁾.

Völkerbundes, Actes de la première Assemblée, séances plénières, S. 210

68) Robert REDSLOB, Le système des mandats internationaux, S. 48; Jean RAY, Commentaire du Pacte de la Société des Nations, Paris 1930, S. 606

69) Ladislaus BUZA, ZöR 7 (1927) S. 242

70) Art. 10 der Satzungen der B-Mandate; vgl. auch Art. 2 der Satzungen der C- Mandate, (Quellen S. 143 ff.; vgl. Quellen S. 113 ff. (zB 116))

71) so auch ABENDROTH S. 270

72) HALL aaO S. 78 Fn 28

In den B- und den C- Mandaten konnte mangels Staatscharakters dieser Gebiete eine eigene Staatsangehörigkeit nicht geschaffen werden; die eingeborene ⁷³⁾ Bevölkerung erhielt aber auch nicht die Staatsangehörigkeit der Mandatsmacht, eine solche Lösung wäre angesichts des internationalen Charakters des Mandats auch wohl nicht zulässig gewesen ⁷⁴⁾. Die Ständige Mandatskommission hatte sich zunächst dem Vorschlag der britischen Völkerbundsunion angeschlossen, der eingeborenen Bevölkerung den Status von "citizens of the territory" zu geben, die ausserhalb des Mandatsgebiets diplomatischen und konsularischen Schutz der Mandatsmacht geniessen sollten ⁷⁵⁾; der Völkerbundsrat vermied es jedoch, eine derartige abschliessende Festlegung zu treffen, er legte nur negativ fest, dass die Mandatsbevölkerung nicht allgemein die Staatsangehörigkeit der Mandatsmacht erwerben dürfe, dass das vielmehr nur in Einzelfällen zulässig sein solle ⁷⁶⁾. Im Schrifttum wurden die Eingeborenen in den B- und den C- Mandaten deshalb vielfach für staatenlos gehalten ⁷⁷⁾; da sie jedoch im Unterschied zur Staatenlosigkeit im herkömmlichen Sinne sehr wohl in einem auch persönlichen Unterwerfungsverhältnis zur Mandatsmacht und zum Völkerbund standen, erscheint es besser, hier einen status sui generis anzunehmen ⁷⁸⁾.

-
- 73) Die europäische Bevölkerung behielt ihre Staatsangehörigkeit aus der Zeit vor 1919; die meisten Deutschen mussten jedoch die B-Mandatsgebiete verlassen.
- 74) so auch ABENDROTH aaO S. 269
- 75) Art. III des Entwurfs der britischen Völkerbundsunion für die B-Mandatssatzungen, abgedruckt bei ABENDROTH S. 270; der Entwurf der Ständigen Mandatskommission findet sich in SdN Journal Officiel, 1922, S. 1243/44
- 76) SdN Journal Officiel, 1923, S. 604; abgedruckt bei ABENDROTH S. 270, Quellen S. 379
- 77) Wolfgang SCHNEIDER aaO S. 58; Rolf KNUBBEN aaO S. 484
- 78) ABENDROTH S. 272; PAHL, Das völkerrechtliche Kolonialmandat, Berlin 1929, S. 150/151; ähnlich (ohne allerdings diesen Ausdruck zu benutzen) HALL aaO S. 78

II. Die Freie Stadt Danzig

1. Die Entstehung der Freien Stadt Danzig

Der Plan, Danzig, eine seit Jahrhunderten deutsch besiedelte Stadt, die seit 1793 (1815) zu Preussen gehört hatte, vom Deutschen Reich abzutrennen und unter ein Sonderstatut zu stellen, entstand während der Vorberatungen zum Versailier Vertrag zwischen den Hauptsiegermächten im Frühjahr 1919. Er stellte ein Kompromiss dar zwischen dem Nationalitätenprinzip, das das Verbleiben der unumstritten deutschen Stadt beim Deutschen Reich forderte, zumindest aber eine Zuteilung an Polen verbot, und dem polnischen Drängen, das gesamte Weichselmündungsgebiet unter polnische Souveränität zu bringen unter Berufung auf Punkt XIII der 14 Punkte, die der amerikanische Präsident Woodrow WILSON am 8.1.1919 in einer Botschaft an den Kongress verkündet hatte ⁷⁹⁾. Das nach heftigen Auseinandersetzungen vor allem auf englischen Einfluss hin zustandegekommene Kompromiss war erstmalig in dem Begleitbrief zur Antwort der Alliierten und Assoziierten Mächte an die Reichsregierung vom 16.6.1919 (sog. CLEMENCEAU'sche Mantelnote) wie folgt vorgezeichnet:

"La Ville de Dantzig recevra la Constitution d'une Ville libre; ses habitants seront autonomes; ils ne passeront pas sous la domination de la Pologne et ne feront pas partie de l'Etat polonais. La Pologne obtiendra certains droits économiques; la Ville elle-même a été retranchée de l'Allemagne, parce-qu'il n'y avait pas d'autre moyen possible de fournir à la Pologne ce 'libre et sûr accès à la mer' que l'Allemagne avait promis de céder" 80).

-
- 79) Punkt XIII lautet: "An independent Polish State should be erected which should include the territories inhabited by indisputably polish populations, which should be assured a free and secure access to the sea and whose political and economic independence should be guaranteed by international covenant." (Vgl. Dictionnaire Diplomatique, II, Paris o.J. (ca. 1933), S. 514)
- 80) Abgedruckt bei Jean HOSTIE, Questions de principe au statut international de Dantzig, in: Revue de droit international et de législation comparée 1933, S. 572 ff., 1934, S. 77 ff. (1933, S. 575)

Dementsprechend sah der Versailler Vertrag in Art. 100 bis 108 ⁸¹⁾ die Abtretung der Stadt Danzig und ihrer Umgebung durch das Deutsche Reich an die Alliierten und Assoziierten Hauptmächte vor (Art. 100), die ihrerseits den Abschluss eines in seinen Grundzügen in Art. 104 bereits vorgezeichneten Vertrags zwischen Polen und der zu gründenden Freien Stadt regeln (Art. 104), die Ausarbeitung einer Danziger Verfassung durch Vertreter Danzigs und im Einvernehmen mit einem Vertreter des VB in die Wege leiten (Art. 103) und sodann die Freie Stadt errichten sollten (Art. 102). Diese Bestimmungen sahen dabei für die Freie Stadt ein eigenes Staatsgebiet (Art. 102, 104 II, 106, 107, 108), Staatsangehörige der Freien Stadt (Art. 105) und eine eigene Verfassung (Art. 105) vor, so dass die drei unabdingbaren Voraussetzungen eines Staates - jedenfalls nach ganz herrschender Ansicht ⁸²⁾ - gegeben waren. Andererseits vermied es der Versailler Vertrag, das Wort "Staat" zu gebrauchen. Diese Tatsache sowie die in der CLEMENCEAU'schen Mantelnote benutzte Formulierung "unie à la Pologne" in bezug auf die historische Stellung Danzigs, an die angeknüpft werden sollte ⁸³⁾, legten die Grundlage für den die ganze Zwischenkriegszeit andauernden Streit um den völkerrechtlichen Status der Freien Stadt.

Das von dem Abschnitt XI (Art. 100 - 108) des Versailler Vertrags betroffene Gebiet umfasste 1950 km² mit 383.995 Einwohnern (davon 206.458 in der Stadt Danzig selbst), von denen nur 12.027 (in Danzig 6.387) nicht deutsch als Muttersprache benutzten ⁸⁴⁾.

Der Versailler Vertrag trat gemäss Art. 440 am 10. 1. 1920 in Kraft. Am Tage zuvor (9. 1. 1920) unterzeichneten in Paris v. SIMSON für das Reich und Le ROND für die Alliierten und Assoziierten Hauptmächte ein "Abkommen über die Abtretung der Gebiete von Danzig und Memel,"

81) RGBl. 1919 II S. 687 ff. (868 ff.)

82) HOSTIE aaO 1933, S. 578; s. dazu unten 1. Teil, 1. Abschnitt B II 3

83) HOSTIE aaO 1933, S. 577

84) Angaben nach Georg CRUSEN in: Karl STRUPP, Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, Stichwort "Versailler Frieden p) Danzig" S. 136 (auf Grund der Volkszählung von 1924)

das den Souveränitätsübergang und die Gebietsübergabe regelte⁸⁵⁾. Ihrer Verpflichtung, den Aufbau eines eigenen Danziger Staates in die Wege zu leiten, kamen die Hauptmächte in der Folgezeit durch Einsetzung eines Staatsrates und Ausschreibung von Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung - die am 14.7.1920 einen Verfassungsentwurf annahm - nach; am 27.10.1920 wurde von den Alliierten und Assoziierten Hauptmächten die Freie Stadt Danzig konstituiert⁸⁶⁾; die Konstituierungsurkunde wurde am 9.11.1920 auch von den Danziger Vertretern unterzeichnet⁸⁷⁾. Daraufhin proklamierte der Vertreter der Hauptmächte, Obstlt. STRUTT, am 15.11.1920 Danzig zur Freien Stadt. Da die Verfassung Danzigs noch nicht vom VB genehmigt war und daher nicht in Kraft treten konnte, setzte STRUTT am selben Tage einen erweiterten Staatsrat als vorläufige Regierung ein und erhob die verfassungsgebende Versammlung zur gesetzgebenden Körperschaft. Die Verfassung konnte erst am 14.6.1922 verkündet werden, nachdem verschiedene vom VB verlangte Änderungen durchgeführt waren und der VB die geänderte Verfassung am 11.5.1922 genehmigt hatte. Der 15.11.1920 wird allgemein als der Entstehungszeitpunkt der Freien Stadt angesehen⁸⁸⁾.

Am 17.11.1920 beschloss der Völkerbundsrat, die Freie Stadt Danzig unter den Schutz und ihre Verfassung unter die Garantie des VB zu stellen. Zuvor hatte er den japanischen Vertreter Vicomte ISHII mit einem Bericht über Danzigs Rechtslage (Rapport Ishii)⁸⁹⁾ beauftragt, der in seinen Schlussfolgerungen dann vom VBR gebilligt wurde.

-
- 85) Wörtlich wiedergegeben bei: Herbert MATSCHKE, Die Grundlagen des internationalen Statuts von Danzig, Diss. Berlin 1935, S. 20
- 86) Die Konstituierungsurkunde ist wörtlich wiedergegeben bei: Hermann LEWINSKY - Richard WAGNER, Danziger Staats- und Völkerrecht, Danzig und Berlin 1927, S. 196
- 87) Über das Datum der Unterzeichnung weichen die Berichte voneinander ab; LEWINSKY-WAGNER aaO S. 198 und HOSTIE aaO S. 538 geben den 9.11. an, Udo MÜLLER (Die Neuentstehung von Staaten, Im besonderen, Die Entstehung des Freistaates Thüringen, der Freien Stadt Danzig und der Tschechoslovakischen Republik, Diss. Kiel 1928) S. 47 den 15.11.1920
- 88) Vgl. etwa Julien MAKOWSKI, La situation juridique du territoire de la Ville libre de Dantzig, in: Revue générale de droit international public XXX (1923) S. 171
- 89) abgedruckt: Annexe 130 aux Procès-verbaux S. 73

"Der Rat des Völkerbundes billigt die in dem Bericht des Vertreters Japans niedergelegten Schlussfolgerungen und erklärt: Die Freie Stadt Danzig ist vom Tage ihrer Errichtung durch die All. Hauptmächte gemäss Art. 102 des Vertrags von Versailles unter den Schutz des Völkerbundes gestellt. Die Verfassung der Freien Stadt, die durch die ordnungsgemäss bestimmten Vertreter der Freien Stadt ausgearbeitet worden ist, ist gleichzeitig unter die Garantie des Völkerbundes gestellt. ..." (folgen Änderungswünsche)(90).

2. Die Grundzüge des Status¹ der Freien Stadt

a) (Der staatsrechtliche Aufbau Danzigs)

Den staatsrechtlichen Aufbau Danzigs regelte die Danziger Verfassung (DV) idF der Bekanntmachung vom 14.6.1922⁹¹⁾. Danach bilden "die Stadt Danzig und das mit ihr verbundene Gebiet ... unter der Bezeichnung 'Freie Stadt Danzig' einen Freistaat" (Art. 1 DV)⁹²⁾. Der Freistaat ist innenpolitisch in der Art einer parlamentarischen Demokratie mit Einkammersystem und stärkerer Betonung der Exekutive organisiert. Das Parlament ist der Volkstag, dessen 120 Mitglieder direkt auf 4 Jahre gewählt werden (Art. 6, 8). Die Aufgaben des Staatsoberhauptes und der Regierung vereint in sich der Senat (Art. 25 ff.). Er vertritt Danzig, soweit die Regelung der auswärtigen Angelegenheiten nicht der polnischen Regierung zusteht (Art. 41); er hat das Gnadenrecht (Art. 40), bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür gegenüber dem Volkstag die Verantwortung (Art. 38). Der Senat besteht aus dem Präsidenten, seinem Stellvertreter und 20 Mitgliedern.

Die Rechtspflege ist wie im Reich aufgebaut; an die frühere Stelle des OLG Marienwerder, des KG und des RG tritt das "Obergericht" Danzig.

90) abgedruckt bei LEWINSKY-WAGNER aaO S. 198

91) "Verfassung der Freien Stadt Danzig in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.6.1922", Danzig (Kafemann) 1928; abgedruckt auch bei LEWINSKY-WAGNER aaO S. 1-36

92) Die ursprüngliche Fassung, in der es hiess: "Danzig ist ein souveräner Staat, der unter dem Schutz des Völkerbundes steht", war von der Botschafterkonferenz gestrichen worden.

Verwaltungsmässig ist das Gebiet der Freien Stadt in 3 Landkreise und 2 kreisfreie Städte (Danzig und Zoppot) eingeteilt.

Ebenso wie die Weimarer Reichsverfassung enthält die DV einen Grundrechtsteil, der teilweise wörtlich der Weimarer Reichsverfassung entlehnt ist. Die polnische Minderheit geniesst einen besonderen Minderheitenschutz (Art. 4 II DV); es ist aber klargestellt, dass die Amtssprache (nur) deutsch ist (Art. 4 I DV).

Bei der Verfassungsentsstehung selbst waren die Vertreter der Alliierten und Assoziierten Hauptmächte ebenso wie der Völkerbundskommissar zunächst nur organisatorisch beteiligt - etwa bei der Festsetzung des Wahltermins für die verfassungsgebende Versammlung. Die Ausarbeitung des Verfassungstextes blieb allein den Danziger Vertretern überlassen. Erst nach Vorlage eines vollständigen Entwurfs verlangten der Beobachter des Völkerbundskommissars und später noch einmal der Völkerbundsrat einige Änderungen. Es konnte deshalb eine Verfassung in der deutschen Staatsrechtstradition entstehen, die sich eng an die Weimarer Reichsverfassung und die Stadtverfassungen von Hamburg, Bremen und Lübeck anlehnte ⁹³⁾. Polen hatte auf die Verfassungsgestaltung keinen unmittelbaren Einfluss.

Die Verfassung ist im Laufe der Zeit dreimal (1926, 1930 und 1931) auf verfassungsgemäsem Wege geändert worden; der VB hatte der Änderung jeweils vorher zugestimmt ⁹³⁾.

93) Vgl. Klaus Peter STRITZEL, Die rechtliche Bedeutung der Eingliederung der Freien Stadt Danzig in das Deutsche Reich im Jahre 1939, Diss. Kiel 1959, S. 26.

b) (Die Beziehungen zu Polen)

Da die Freie Stadt vor allem im Interesse Polens geschaffen worden war, war diesem Staat ihr gegenüber eine Reihe von Rechten eingeräumt, deren rechtliche Einordnung und Umfang Anlass zu häufigen Streitigkeiten gaben.

Umstritten war dabei schon die Frage, was die maßgebliche Rechtsgrundlage der Beziehungen sei, Art. 104 des Versailler Vertrags oder die in Ausführung dieses Artikels am 9. 11. 1920 abgeschlossene "Pariser Konvention"⁹⁴⁾. Die Frage war einmal von Bedeutung für die Beurteilung einzelner Rechtsfragen, wie den Schutz der polnischen Minderheit in Danzig⁹⁵⁾ oder die Mitgliedschaft Danzigs in internationalen Organisationen und die Teilnahme an internationalen Konferenzen⁹⁶⁾. Sie war weiter von Bedeutung für das Problem, ob Danzig als Staat anzusehen war oder nicht; die polnischen Verfechter der These von der Nichtstaatlichkeit Danzigs beriefen sich nämlich darauf, dass die Rechte Polens sich angeblich nicht aus einem zwischen Danzig und Polen abgeschlossenen Vertrag (der Pariser Konvention) ergäben, sondern Polen unmittelbar auf Grund des Versailler Vertrags zustünden⁹⁷⁾. Das internationale Schrifttum⁹⁸⁾, der Völkerbundskommissar⁹⁹⁾, der Völkerbundsrat¹⁰⁰⁾ und der StIGH¹⁰¹⁾ haben die Frage fast einheitlich dahingehend beantwortet, dass die maßgebende Auslegungsgrundlage allein die Pariser Konvention sei.

94) abgedruckt bei LEWINSKY-WAGNER S. 428 ff.

95) Vgl. hierzu das Gutachten des StIGH vom 4. 2. 1932; CPIJ sér. A/B Nr. 44

96) Vgl. hierzu das Gutachten des StIGH vom 26. 8. 1930; CPIJ sér. B Nr. 18

97) MAKOWSKI aaO (situation) S. 173

98) Vgl. Dionisio ANZILOTTI, Sondervotum zur Entscheidung des StIGH vom 26. 8. 1930; CPIJ sér. B Nr. 18, S. 24; ders. Lehrbuch S. 173; BÖHMERT ZfV XV S. 694 ff.; SCHÜCKING-WEHBERG, Die Satzung des Völkerbundes, 1924, S. 121; HOSTIE aaO 1934, S. 77 (85); VERZIJJ in: Ostrecht 1926, S. 356; MATSCHKE aaO S. 31, 75; STRITZEL aaO S. 39; aA nur: MAKOWSKI aaO S. 173; GONSIOROWSKI S. 360; G. LEVESQUE S. 46, 108

99) Entscheidung vom 15. 8. 1921, "Entscheidungen" 1921 S. 13 ff.; Entscheidung vom 6. 12. 1921, "Entscheidungen" 1921 S. 44 (46)

100) Vgl. die Nachweise bei HOSTIE aaO 1934, S. 84/85

101) Vgl. Entscheidung vom 4. 2. 1932, CPIJ sér. A/B Nr. 44 S. 27

Das wichtigste der Polen zustehenden Rechte ist die Befugnis zur auswärtigen Vertretung der Freien Stadt.

Art. 104 V. V. hatte der abzuschliessenden Konvention zwischen Danzig und Polen u. a. das Ziel gestellt:

"de faire assurer par le Gouvernement polonais la conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig, ainsi que la protection de ses nationaux dans les pays étrangers."

Bemerkenswert an dieser Formulierung ist, dass sie anders als in den vorangegangenen Ziffern, in denen Polen wirtschaftliche Rechte eingeräumt werden, nicht von "Polen", sondern von der "polnischen Regierung" spricht und dass nicht die auswärtigen Angelegenheiten selbst, sondern nur ihre Führung übertragen werden sollen ¹⁰²⁾.

Daran anschliessend legte Art. 2 der Pariser Konvention (PK) fest:

"Il appartient au Gouvernement polonais la conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig" (103).

Der Wortlaut dieser Bestimmungen ergibt, dass Danzig selbst eigene auswärtige Beziehungen hat und dass lediglich vertraglich die Ausübung der diplomatischen Beziehungen gegenüber dritten Staaten der polnischen Regierung überlassen ist; grundsätzlich ist daher Danzig aussenpolitisch nicht nur rechts- sondern auch handlungsfähig; die Aufnahme eigener diplomatischer Beziehungen würde allerdings die Vertragsrechte Polens verletzen ¹⁰⁴⁾. Gegenüber dem VB, dem StIGH ¹⁰⁵⁾ und gegenüber Polen ¹⁰⁶⁾ nimmt Danzig jedoch seine auswärtigen Beziehungen selbst wahr.

102) Auf diesen Unterschied weist auch HOSTIE aaO 1933, S. 591 hin.

103) abgedruckt bei LEWINSKY-WAGNER aaO S. 428 ff.

104) STRITZEL aaO S. 102

105) VERZIJL aaO (Ostrecht 1926) S. 366

106) Entscheidung des Hohen Kommissars des Völkerbundes in der Freien Stadt Danzig vom 7. 11. 1924 (s. "Entscheidungen" 1924): "Das Verhältnis zu Polen ist völkerrechtlicher Natur, Polen muss seine Verträge mit Danzig ratifizieren."

Auch soweit die polnische Regierung die auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt Danzig führt, ist sie nicht in der Lage, Danzig eine bestimmte, für die Freie Stadt nachteilige Politik aufzudrängen. Nach Art. 6 PK soll die polnische Regierung Abkommen, an denen die Freie Stadt Danzig interessiert ist, nicht ohne vorherige Beratung mit ihr schliessen. Weiter hat der Ständige Internationale Gerichtshof folgende Grundsätze für die Führung der auswärtigen Angelegenheiten Danzigs durch die polnische Regierung aufgestellt ¹⁰⁷⁾:

"Es wird jetzt allgemein von Polen und der Freien Stadt anerkannt, dass die Rechte Polens mit Bezug auf die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt nicht absolut sind. Die Polnische Regierung ist nicht berechtigt, gegen den Willen der Freien Stadt ihr eine Politik aufzuzwingen oder im Zusammenhang mit ihren auswärtigen Angelegenheiten irgendwelche Schritte zu ergreifen.

Andererseits kann die Freie Stadt Polen nicht auffordern, irgend einen mit ihren auswärtigen Angelegenheiten zusammenhängenden Schritt gegen seinen Willen zu ergreifen. Wie der Hohe Kommissar in seiner Entscheidung vom 17. Dezember 1921 sagt, würde Polen, wenn es dazu verpflichtet wäre, unter die Herrschaft der Freien Stadt kommen, und das war sicherlich nicht von dem Versailler Vertrag beabsichtigt."

Die Beachtung dieser Grundsätze ist in doppelter Weise der Kontrolle des VB unterworfen. Gemäss Art. 6 der PK muss das Ergebnis der dem Vertragsschluss vorausgehenden Beratungen zwischen Polen und Danzig dem Hohen Kommissar des VB zur Kenntnisnahme vorgelegt werden, und in allen Fällen hat der Völkerbundsrat das Recht, jedem Vertrag, der durch Polen geschlossen wird, soweit er sich auf die Freie Stadt bezieht, sein Veto entgegenzusetzen, wenn er der Meinung ist, dass der Vertrag die Bedingungen des Status der Freien Stadt oder der PK

107) Gutachten des StIGH vom 26.8.1930; CPIJ sér. B Nr. 18 S. 13; zitiert nach der deutschen Übersetzung in: Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs ..., herausgegeben von dem Institut für Internationales Recht in Kiel, Bd. 7, Leiden (Sijthoff) 1930, S. 317 ff. (325/326)

verletze¹⁰⁸⁾. Weiter unterliegt auch die Führung der auswärtigen Angelegenheiten durch die polnische Regierung der Schiedsrichterfunktion des Hohen Kommissars (und evtl. zweitinstanzlich des Völkerbundsrats) gemäss Art. 39 PK. Alle Rechte Polens insoweit unterliegen also der Überwachung durch den VB jedenfalls daraufhin, ob sie die Rechtsstellung Danzigs, die PK oder Interessen Danzigs verletzen. In diesen Fällen kann der VB diese Politik verhindern.

Neben der Führung der auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt, die auf die polnische Regierung übertragen ist, stehen Polen in Danzig eine Reihe von wirtschaftlichen Rechten zu.

Danzig ist in das polnische Zollgebiet einbezogen (Art. 13 PK) - Danzig besitzt jedoch eine eigene Währung, die auch nicht an den Złoty gekoppelt ist. Polen unterhält im Danziger Stadtgebiet einen Postdienst (Art. 29 PK). Die Eisenbahnen im Gebiet der Freien Stadt (ausser den örtlichen Klein- und Strassenbahnen, die Danzig, und den Hafenbahnen, die dem Hafenausschuss übertragen sind) werden von Polen betrieben (Art. 21 PK). Polen unterhält weiter ein Munitionsdurchgangs- und -versorgungslager auf der Westernplatte, über das die Sprengstoffein- und -ausfuhr geleitet werden¹⁰⁹⁾.

Die Verwaltung des Danziger Hafens und der zu ihm gehörigen Verkehrswege wurde jedoch abweichend von den Absichten des Versailler Vertrags nicht Polen, sondern einem paritätisch besetzten Hafenausschuss, dem Polen gegenüber bestimmte Pflichten obliegen, übertragen (Art. 19, 20 PK).

Als Vermittler zwischen Danzig und Polen sieht die PK (Art. 1) endlich noch einen diplomatischen Vertreter (*représentant diplomatique*, diplo-

108) HOSTIE aaO 1933, S. 593; Malcolm M. LEWIS, *The Free City of Danzig*, BYIL V (1924) S. 89-102 (95)

109) Vgl. Beschluss des Völkerbundsrats vom 14. 3. 1924; abgedruckt bei LEWINSKY-WAGNER aaO S. 627

matic representative) der polnischen Regierung in Danzig vor. Die amtliche Bezeichnung dieses Mittlers hat in der Auseinandersetzung um den Rechtsstatus der Freien Stadt eine gewisse Rolle gespielt, da die Bezeichnung "diplomatischer" Vertreter der polnischen These, zwischen Polen und Danzig bestünden nicht völkerrechtliche, sondern staatsrechtliche Beziehungen, entgegenstand und die Benennung daher im polnischen Schrifttum meist als irrtümlich und irreführend bagatellisiert wurde.

Die rechtliche Einordnung dieser Rechtsbeziehungen zwischen Danzig und Polen ist umstritten.

Eine extreme, vor allem von polnischen Autoren vertretene Ansicht meint, aus den dargestellten Rechtsbeziehungen unter Leugnung des Staatscharakters Danzigs folgern zu können, Danzig sei nur ein "Verwaltungsprotektorat", ein autonomer Gebietsteil Polens, seine Einwohner seien polnische Staatsangehörige¹¹⁰⁾. Diese Meinung ist schon wegen des unleugbaren Staatscharakters¹¹¹⁾ der Freien Stadt abzulehnen.

Häufiger wird die Meinung vertreten, Danzig sei ein völkerrechtliches Protektorat Polens¹¹²⁾. Auch diese Meinung ist jedoch abzulehnen. Ein Protektorat liegt vor, wenn ein Staat einem anderen, schwächeren seinen Schutz angedeihen lässt und sich dafür bestimmte Rechte, die die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Protegierten in vielen, wenn nicht in allen Punkten vernichten, einräumen lässt. Nun ist die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit Danzigs zwar nicht durch die wirtschaftlichen Rechte Polens, wohl aber durch die Führung der auswärtigen Angelegenheiten durch die polnische Regierung eingeschränkt; in das Bild eines polnischen Protektorates passt aber nicht, dass Polen seine daraus hergeleiteten Rechte nur unter weitgehender Überwachung des VB ausüben kann. Vor allem fehlt es jedoch an der zum Begriff des Protektorats

110) MAKOWSKI aaO S. 213, 194

111) s. oben zu Fn. 82, unten zu Fn. 133 ff.

112) Dionisio ANZILOTTI, Lehrbuch des Völkerrechts (deutsch), 1929, S. 173; FAUCHILLE, Traité de droit international public, I S. 283; andererseits wird auch die Ansicht vertreten, die Freie Stadt sei ein Protektorat des VB; s. unten zu Fn. 129 f.

gehörigen Schützerstellung Polens gegenüber Danzig. Die Rechtsstellung Polens unterscheidet sich hinsichtlich der militärischen Verteidigung Danzigs nicht wesentlich von der anderer dritter Staaten ¹¹³⁾. Entsprechend lehnten sowohl die herrschende Lehre ¹¹⁴⁾ als auch die Organe des VB ¹¹⁵⁾ die Annahme eines Protektoratsverhältnisses ab. Die einzelnen wirtschaftlichen Rechte Polens sind vielmehr als "Staatsdienstbarkeiten" zu bezeichnen ¹¹⁶⁾; die auswärtigen Angelegenheiten führt Polen im eigenen Interesse in einer Art "Verwaltungsgemeinschaft" ¹¹⁷⁾, die Polen eine Überwachung der Danziger Aussenpolitik ermöglicht und es in den Stand setzt, eine ihm feindliche Aussenpolitik Danzigs zu verhindern, die ihm allerdings nicht erlaubt, Danzig gegen dessen Willen eine bestimmte Aussenpolitik aufzudrängen.

113) Vgl. die Resolution des Völkerbundes vom 17. 11. 1920 (Procès-verbaux S. 76):

"Le Gouvernement polonais paraît particulièrement désigné pour recevoir éventuellement de la SdN la tâche d'assurer la défense de la Ville libre."

Mit dieser Formulierung war gegenüber einem Vorentwurf der Botschafterkonferenz klargestellt, dass Polen nicht ausschliesslich als Verteidiger Danzigs in Frage kam und nicht von sich aus die Verteidigung Danzigs übernehmen konnte, sondern dass es hierzu eines ausdrücklichen Auftrags des Völkerbunds bedurfte.

114) Friedrich KLEIN, Die mittelbare Haftung im Völkerrecht, Frankfurt/M 1941, S. 222 Fn. 20; HOSTIE aaO 1934, S. 127; LEVESQUE aaO S. 106; Camille PICCIONI, Le statut international de Dantzig, in: Rev. gen. de droit int. public, 28 (1921) S. 84 - 106 (88, 89, 97); VERZIJL aaO (Ostrecht 1926) S. 382; Rudolph PFEUFFER, Die völkerrechtliche Lage der Freien Stadt Danzig, Danzig 1921, S. 12

115) Völkerbundskommissar HAKING in einer Entscheidung vom 7. 11. 1924 (Entscheidungen des Hohen Kommissars des Völkerbundes in der Freien Stadt Danzig, 1924, S. 58-70); CRUSEN aaO S. 137

c) (Die Rechtsbeziehungen Danzigs zum Völkerbund)

Die Beziehungen Danzigs zum Völkerbund äussern sich in dreierlei Weise: der Schutzverpflichtung des VB, der Garantie der Danziger Verfassung und der Schiedsrichterfunktion von VB und Völkerbundskommissar.

Die Schutzpflicht und die Verfassungsgarantie hatte der bereits erwähnte Rapport ISHII ¹¹⁸⁾ wie folgt umschrieben:

"La protection de la Ville libre par la Société des Nations paraît signifier que la Société des Nations s'engagera à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la Ville libre de Dantzig de la même manière qu'elle le fait pour tous les membres de la Société des Nations aux termes de l'article 10 du pacte."

"Cette protection collective de la Société des Nations implique l'exclusion, sauf les restrictions prévues lors de l'établissement de la Ville libre, de toute ingérence particulière d'autres Puissances dans les affaires de Dantzig."

"La stipulation du Traité de Versailles d'après laquelle la Constitution de la Ville libre sera placée sous la garantie de la Société des Nations signifie: 1^o que cette Constitution doit obtenir l'approbation de la Société des Nations; 2^o que la Constitution ne peut être modifiée qu'avec l'autorisation de la Société des Nations et 3^o que la Vie constitutionnelle de la Ville libre de Dantzig doit toujours se conformer aux stipulations de cette Constitution."

Die Schutzpflicht ist in ihrem Ausmaß nicht umstritten gewesen.

Bei der Garantieerklärung für die Danziger Verfassung ergaben sich jedoch zwei Streitfragen:

-
- 116) Vgl. Fn. 115; VERZIJL aaO 1933, S. 380; Otto BAIL, Die völkerrechtliche Lage der Freien Stadt Danzig, Diss. Berlin 1939, S. 144
- 117) Julius HATSCHEK, Das Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte, 1923, S. 44 - 46
- 118) s. oben Fn. 89

Einmal war zwischen dem VB und Danzig streitig, ob, nachdem die Danziger Verfassung mit den vom VB gewünschten Änderungen einmal in Kraft getreten war, sie nachträglich auf Wunsch des VB hätte geändert werden müssen. Danzig bestritt das ¹¹⁹⁾, der VB nahm theoretisch dieses Recht für sich in Anspruch ¹²⁰⁾, diese Frage ist aber nie praktisch geworden ¹²¹⁾.

Zum andern war streitig zwischen Danzig und Polen das Verhältnis zwischen PK, Völkerbundsgarantie und Danziger Verfassung. Allgemein anerkannt war, dass die Schutz- und die Garantiefunktion des VB eng miteinander verbunden waren ¹²²⁾. Polen wollte darüberhinaus auch noch einen engen Zusammenhang zwischen seinen Rechten und der Garantie des VB für die DV annehmen, der ihm über den Weg der Völkerbundsgarantie eine Möglichkeit der Intervention in das Danziger Verfassungsleben ermöglicht hätte ¹²³⁾:

"Les restrictions apportées à l'indépendance de Dantzig, restrictions envers la Société, restrictions en faveur de la Pologne, ne constituent pas deux séries de rapports juridiques étrangères l'une à l'autre, basées toute au même titre elles ont été intégrées dans un seul et même système."

Diese These wurde jedoch von der Freien Stadt zurückgewiesen. In einem von KAUFMANN verfassten Schriftsatz des Rates der Freien Stadt im Rahmen eines darüber schwebenden Rechtsstreites vor dem StIGH heisst es ¹²⁴⁾:

-
- 119) MATSCHKE aaO S. 49; HOSTIE aaO 1933, S. 603
120) Brief des Völkerbundes an die Freie Stadt Danzig, dessen Wortlaut vom Völkerbundsrat am 29.2.1921 gebilligt wurde (Journal officiel 1921, S. 162 ff.
121) MATSCHKE aaO S. 49; VERZIJL aaO (Ostrecht 1926) S. 364; Robert REDSLOB, Le Statut international de Dantzig, Rev. de droit int. et de lég. comp. sér. III, tome VII (1926) S. 126 ff. (130)
122) Vgl. Rapport ISHII v. 17. 11. 1920: "la question de la protection ... et la garantie ... est intimement liée."
123) polnischer Schriftsatz, abgedruckt bei CPIJ sér. C. Nr. 56 S. 236
124) CPIJ sér. C. Nr. 56 S. 329; vgl. auch HOSTIE aaO 1935, S. 607

"il s'agissait précisément d'écarter la Pologne de ces fonctions et de les attribuer à une instance impartiale."

Eine ähnliche Meinung hatte schon der Rapport ISHII geäußert ¹²⁵⁾:

"Je crois pouvoir dire, que d'une façon générale ce projet de traité ne contient aucune stipulation qui pourrait porter atteinte à la protection de la SdN et avec une Constitution garantie par la Société."

Der StIGH schloss sich dieser Ansicht an ¹²⁶⁾:

"... vis-à-vis de la Pologne, la Constitution de Dantzig est et demeure la Constitution d'un Etat étranger."

Die dritte Funktion des VB war die eines Schiedsrichters, die in 1. Instanz vom Völkerbundskommissar in Danzig wahrgenommen wurde (der die Streitfrage selbst entscheiden oder an den VBK weitergeben konnte); gegen seine Entscheidungen stand beiden Parteien die Berufung an den Völkerbundsrat zu. Dem Völkerbundskommissar stand neben dieser Schiedsrichterfunktion(Art. 19 II, 39 PK) das bereits oben erwähnte Vetorecht (Art. 6 PK) gegen Verträge, die Polen für Danzig schloss, zu. Der VB konnte weiter nach Art. 42 der DV vom Senat der Freien Stadt umfassende Auskunft über öffentliche Angelegenheiten der Freien Stadt verlangen. Darüberhinaus durften sich VB und Hoher Kommissar des VB jedoch nicht in die inneren Angelegenheiten der Freien Stadt einmischen ¹²⁷⁾.

Die rechtliche Charakterisierung der Beziehungen zum VB ist umstritten.

125) Das gemeinte "projet de traité" war die PK; vgl. HOSTIE aaO 1933, S. 607

126) CPIJ sér. A/B Nr. 44 S. 22-24

127) CRUSEN aaO S. 138

Vereinzelt wird wegen der genannten Bindungen Danzig als ein Territorium unter der Souveränität des VB angesehen; diese Meinung dürfte jedoch nicht richtig sein; es ist schon zweifelhaft, ob der VB bei seinem internationalen Charakter überhaupt Träger von Souveränität sein konnte. Vor allem kann der VB aber der Freien Stadt weder eine bestimmte Aussenpolitik vorschreiben, noch sich - abgesehen von Verfassungsbrüchen - in die inneren Angelegenheiten der Freien Stadt einmischen ¹²⁸⁾.

Häufiger wird die Meinung vertreten, dass Danzig ein Protektorat des VB sei ¹²⁹⁾, teilweise mit der Besonderheit, dass dieses Protektorat Polen zur Ausübung überlassen sei ¹³⁰⁾. Diesen Meinungen ist nicht zuzustimmen. Zwar werden die Begriffe "Protektorat" und "Protektion" im deutschen Staatsrecht nicht immer sauber getrennt ¹³¹⁾. Sofern ein Unterschied gemacht wird, wird er aber darin gesehen, dass bei einem Protektorat zu dem blossen Schutzverhältnis weitgehende Einflussmöglichkeiten, die die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit einschränken, vorliegen müssen. Ein Schutzverhältnis Danzigs zum VB liegt vor; die Einwirkungsmöglichkeiten auf Danzigs Innen- und Aussenpolitik sind aber wohl zu gering, als dass man sie als ausreichend für die Annahme eines Protektorats ansehen könnte. Dazu haben der VV, die DV und die Erklärung des VB zur Übernahme des Schutzes der Freien Stadt immer nur von Protektion, nicht von Protektorat gesprochen. Aus diesen Gründen hat auch die Mehrzahl des Schrifttums die Konstruktion eines Protektoratsverhältnisses abgelehnt ¹³²⁾. Man wird das Verhältnis Danzigs zum Völkerbund m. E. am ehesten zutreffend als ein Protektionsverhältnis, in dessen Rahmen dem VB einige Überwachungs- und Einflussrechte eingeräumt sind, bezeichnen können.

128) HOSTIE aaO 1934, S. 127

129) WHEATON's Elements of International Law, 6. Aufl. 1929, S. 80; HATSCHKE aaO S. 44 - 46

130) OPPENHEIM-ROXBURGH, International Law, 1920, Teil I S. 167 Fn. 4

131) Nachweise bei Kurt KÖPPEN, Triest - Danzig, ein völkerrechtlicher Vergleich, Diss. Hamburg 1949, S. 59

132) CRUSEN aaO S. 137; KÖPPEN aaO S. 60; BAIL aaO S. 117; VERZIJJL aaO (Ostrecht 1926) S. 383; STRITZEL aaO S. 36

3. Die völkerrechtliche Stellung der Freien Stadt Danzig

Nicht nur die rechtliche Qualifizierung der Beziehungen Danzigs zu Polen und zum VB, sondern auch die damit zusammenhängende generelle Beurteilung der Stellung Danzigs ist umstritten. Dabei sind vor allem zwei Fragen zu unterscheiden, die allerdings häufig zusammen behandelt und miteinander vermengt werden: die Frage nach dem Staatscharakter Danzigs und die Frage der Völkerrechtsfähigkeit der Freien Stadt.

Der Staatscharakter Danzigs wird nur vereinzelt geleugnet, und zwar von MAKOWSKI¹³³⁾ und GONSIOROWSKI¹³⁴⁾ auf polnischer und LEVESQUE¹³⁵⁾, BOUCHEREAU¹³⁶⁾ und CAVARÉ¹³⁷⁾ auf französischer Seite.

Die beiden polnischen Autoren gehen von der Vorstellung aus, dass die Souveränität Begriffsmerkmal des Staates sei¹³⁸⁾. Sie argumentieren etwa, nur die Ausübung der Souveränitätsrechte, die sie begrifflich - obwohl sie das leugnen - mit der Souveränität als solcher gleichsetzen, ergebe völkerrechtliche Handlungsfähigkeit und damit den Staatscharakter. Sie übersehen dabei aber u. a., dass die Souveränitätsrechte nicht unbedingt selbst ausgeübt zu werden brauchen. Auch LEVESQUE folgert ähnlich aus der fehlenden Souveränität den fehlenden Staatscharakter. BOUCHEREAU leitet dagegen die Nichtstaatlichkeit Danzigs, das er als ein "territoire anormal" bezeichnet, aus der angeblich fehlenden Fähigkeit Danzigs zur Selbstorganisation ab, da Danzig nicht ohne Zustimmung des VB seine Verfassung ändern könne¹³⁹⁾.

133) Julien MAKOWSKI aaO S. 188 ff.

134) Mirosław GONSIOROWSKI, Société des Nations et problème de la Paix, Paris 1927, S. 372

135) Geneviève LEVESQUE, La situation internationale de Dantzig, 1924

136) Abel BOUCHEREAU, Le statut de Dantzig, thèse Poitiers, 1924, S. 132

137) Louis CAVARÉ, Le droit international public positif, Paris 1951, I S. 405 (unter Berufung auf MAKOWSKI aaO)

138) MAKOWSKI aaO; GONSIOROWSKI aaO

139) Dem widerspricht ausdrücklich VERZIJL aaO (Ostrecht 1926) S. 377 mit dem Bemerkung, dass sich Danzig "wenn auch unter

Die angeführten Meinungen sind im gesamten übrigen Schrifttum abgelehnt worden, indem man entweder die These, die Souveränität gehöre zum Staatsbegriff, ausdrücklich ablehnte ¹⁴⁰⁾ oder an Hand der Dreielementenlehre Danzigs Staatscharakter zu erweisen suchte ¹⁴¹⁾. Diese herrschende Meinung findet ihre Grundlage einmal schon in der CLEMENCEAU'schen Mantelnote (s. o. 1.), in der erklärt wird, dass Danzig keinen Teil Polens bilden solle und folglich als eigener Staat geplant war. Weiter verwenden die PK (Art. 17) und zahlreiche Vorschriften der DV mit Genehmigung des VB das Wort Staat. Endlich haben sowohl der Hohe Kommissar des VB ¹⁴²⁾ als auch der StGH ¹⁴³⁾ die Eigenschaft Danzigs als Staat bejaht. Der herrschenden Meinung ist daher zuzustimmen.

Da Danzig als Staat auch völkerrechtlich rechtsfähig und - wenn auch durch die Rechte des VB und der polnischen Regierung auf aussenpolitischem Gebiet eingeschränkt - handlungsfähig ist ¹⁴⁴⁾, ist es auch Völkerrechtssubjekt ¹⁴⁵⁾, seine Beziehungen zu Polen ¹⁴⁶⁾ und zum Völkerbund ¹⁴⁷⁾ sind völkerrechtlicher Natur.

Umstritten ist, ähnlich wie bei den Mandatsgebieten, wem die Souveränität über die Freie Stadt zustand. Teilweise wird Danzig als souveräner Staat bezeichnet ¹⁴⁸⁾, die Souveränität also als bei der Freien Stadt selbst liegend angesehen - zum Teil mit der Maßgabe, dass sie "Beschränkungen unterworfen" sei ¹⁴⁹⁾. Etwa ebenso häufig im Schrifttum ist aber auch die

tatsächlicher Völkerbundskontrolle, seine Verfassung selbst gegeben" habe. Eine eingehende Auseinandersetzung, die sich auch mit anderen Fehlern beschäftigt, findet sich bei Gerhard BEHREND. Der Bestand der Freien Stadt Danzig als rechtliches Problem, Diss. Breslau, 1933, S. 1 - 9

140) VERZIJJL aaO (Ostrecht 1926) S. 377; REDSLOB aaO S. 127 ff.; Otto LOENING, Danzig, Sein Verhältnis zu Polen und seine Verfassung, Berlin 1921, S. 9

141) VERZIJJL aaO (Ostrecht 1926) S. 376; BAIL aaO S. 139; Otto LOENING aaO S. 9

142) Entscheidungen vom 4. 2. 1921, 18. 12. 1921, 7. 11. 1924, in: Entscheidungen des Hohen Kommissars des Völkerbundes in der Freien Stadt Danzig 1921, S. 4 und 74; 1924, S. 58

143) Gutachten v. 4. 2. 1932; s. Fn. 126

144) s. oben zu Fn. 105 - 107

145) VERZIJJL aaO (Ostrecht 1926) S. 374; BAIL aaO S. 139

Gegenansicht vertreten, die Danzig als nichtsouveränen Staat ansieht ¹⁵⁰⁾, wobei man zum Teil die Souveränität als bei den Alliierten Hauptmächten liegend ¹⁵¹⁾, häufiger aber als Polen ¹⁵²⁾ zustehend annimmt.

III. Das Saargebiet

1. Die Entstehung des Saargebiets

Das Saargebiet als eigene Territorialeinheit in den Grenzen der Jahre 1920 - 1935 war eine Neuschöpfung der Versailler Friedenskonferenz. Das 1881 km² grosse, bevölkerungsmässig rein deutsche Gebiet mit ca. 780 000 Einwohnern ¹⁵³⁾ hatte seit 1815 zu etwa 1/3 zu Bayern und zu 2/3 zu Preussen gehört, aus deren Gebieten es ohne Rücksicht auf die bisherigen Verwaltungsgrenzen herausgelöst werden sollte. Schon bald nach Beginn des 1. Weltkrieges gewann in der französischen Kriegspropaganda eine Richtung an Boden, die neben der Annexion Elsass-Lothringens auch die Einverleibung des angrenzenden Saarkohlenbeckens in die französische Republik als Kriegsziel anstrebte; dabei berief man sich überwiegend auf wirtschaftliche Gründe, zum Teil aber auch darauf, dass Teile des Saargebiets kurzzeitig während der Réunionspolitik Ludwigs XIV.

-
- 146) HOSTIE aaO 1934, S. 77; REDSLOB aaO S. 159; Otto LOENING aaO S. 11
 - 147) HOSTIE aaO 1934, S. 77; VERZIJL aaO (Ostrecht 1926) S. 364; MATSCHKE aaO S. 64
 - 148) BA, L aaO S. 140; CRUSEN in ZfV 1941, S. 382; HOSTIE aaO 1934, S. 126
 - 149) BÖTTCHER aaO S. 20, 91
 - 150) PICCIONI aaO S. 91, 97; REDSLOB aaO S. 157; VERZIJL aaO (Ostrecht 1926) S. 377
 - 151) LEVESQUE aaO S. 121
 - 152) MAKOWSKI aaO S. 213
 - 153) Angaben nach METZ, Zur Geologie des Saargebiets in KLOEVEKORN, Das Saargebiet, seine Struktur, seine Probleme", 1929, S. 13; nach WEHBERG, Saargebiet, S. 8 betragen die Gebietsgrösse 1921 qkm und die Bevölkerungszahl 675.000.

zu Frankreich gehört hatten und später Saarbrücken und Saarlouis, die 1797 mit dem übrigen linksrheinischen Deutschland zu Frankreich gekommen waren, durch den Friedensvertrag von 1814 zunächst bei Frankreich belassen worden ¹⁵⁴⁾ (und erst durch die Grenzziehung von 1815 zu Preussen gekommen) waren.

Die französischen Ansprüche auf Annexion auch dieses Gebiets vermochten sich jedoch in Versailles gegen den Widerstand von LLOYD GEORGE und besonders WILSON, der mit einer solchen Verletzung des Selbstbestimmungsrechts nicht einverstanden war, nicht durchzusetzen ¹⁵⁵⁾. Auch der dann unternommene französische Versuch, ein "Verwaltungsmandat" Frankreichs unter VB-Aufsicht zu erlangen, scheiterte am Widerstand WILSONs ¹⁵⁶⁾. Der Wunsch des amerikanischen Präsidenten, ein Kompromiss zwischen der Sicherung französischer Kohleinteressen im Saarbecken - dass die Steinkohlenzechen im Saarbecken in französisches Eigentum übergehen sollten, war schon zu Beginn der Konferenz beschlossen worden - und der Berücksichtigung des Selbstbestimmungsrechts der Saarbevölkerung zu finden, veranlasste ihn schliesslich, die Lösung des Problems in einer befristeten, internationalen Regierung des Gebiets mit anschließender Entscheidung über die spätere territoriale Zugehörigkeit zu sehen. Ergebnis dieses Kompromisses waren die Art. 45-50 VV, die durch eine drei Kapitel umfassende Anlage zu diesen Artikeln näher erläutert wurden ¹⁵⁷⁾. Das dadurch begründete, besondere Regime für das Saargebiet trat zugleich mit dem gesamten Versailler Vertrag am 10. 1. 1920 in Kraft.

-
- 154) Vgl. zur Entwicklung der französischen Kriegsziele: Helmut HIRSCH, Die Saar in Versailles, Bonn 1952, S. 13 ff.; zur Territorialgeschichte des späteren Saargebiets: KLOEVEKORN, Zur politischen Geschichte des Saargebiets, Preussischer Gebietsteil; und PÖHLMANN, Zur politischen Geschichte des Saargebiets, Bayrischer Gebietsteil; beide in KLOEVEKORN, Das Saargebiet, seine Struktur, seine Probleme, 1929, S. 67 - 121
- 155) Vgl. hierzu HIRSCH S. 25 ff.; BECK, Die Internationalisierung von Territorien S. 31
- 156) Dieser Vorschlag war in einer Note vom 29. 3. 1919 und einem Plan vom 8. 4. 1919 enthalten; vgl. BECK S. 31/32
- 157) RGBL. 1919 II S. 769 ff.

2. Die Grundzüge des Statuts des Saargebiets

Das Statut des Saargebiets war, abgesehen von den grundlegenden Bestimmungen in Art. 45-50 VV selbst, vor allem im 2. Kapitel der Anlage -§§ 16-33 - geregelt. Art. 49 enthält zunächst den auf 15 Jahre befristeten Regierungsverzicht Deutschlands:

"L'Allemagne renonce, en faveur de la Société des Nations, considérée ici comme fideicommissaire, au gouvernement du territoire ci-dessus spécifié. A l'expiration d'un délai de quinze ans, à date de la mise en vigueur du présent traité, la population dudit territoire sera appelée à faire connaître la souveraineté sous laquelle elle désirerait se voir placée."

Die Regierung dieses Gebiets wurde in dieser Zeit von einem aus fünf Mitgliedern (einem Franzosen, einem "nichtfranzösischen" Saarländer und drei Mitgliedern, die weder Deutsche noch Franzosen sein durften) bestehenden, im Saargebiet residierenden Regierungsausschuss ("Commission de Gouvernement") übernommen, dessen Mitglieder und dessen Vorsitzender vom Völkerbundsrat auf je ein Jahr mit Verlängerungs- und mit jederzeitiger Abberufungsmöglichkeit ernannt wurden ¹⁵⁸⁾. Diesem, mit Stimmenmehrheit entscheidenden, Ausschuss standen alle früher dem Deutschen Reich, Preussen oder Bayern zustehenden Regierungsbefugnisse zu ¹⁵⁹⁾, insbesondere das Verwaltungsorganisationsrecht ¹⁵⁹⁾, die Gesetzgebungsbefugnis ¹⁶⁰⁾, die Justiz- ¹⁶¹⁾ und die alleinige Besteuerungshoheit ¹⁶²⁾. Seine "ausführende Stelle" ("agent exécutif" / "executive") war der Vorsitzende des Ausschusses ¹⁶³⁾. Der Regierungsausschuss hatte die Interessen der Saarbevölkerung im Ausland wahrzunehmen ¹⁶⁴⁾; er hat diese Aufgabe durch Verordnung vom

158) §§ 16 - 18 der Anlage

159) § 19 der Anlage

160) § 23 der Anlage

161) § 25 der Anlage

162) § 26 der Anlage

163) § 18 der Anlage

164) § 21 der Anlage

4.7.1920 Frankreich übertragen¹⁶⁵⁾. Eine Vertretung der Saarbevölkerung mit eigenen Entscheidungsbefugnissen war nur für die örtliche Verwaltung vorgesehen¹⁶⁶⁾; auf Regierungsebene sollten bei Gesetzgebungsakten Vertreter der örtlichen Bevölkerung gehört werden¹⁶⁷⁾; zu diesem Zwecke wurde durch Verordnung vom 24.3.1922 der "Landesrat" ("Conseil consultatif") geschaffen¹⁶⁸⁾. Eine "Saarstaatsangehörigkeit" wurde nicht eingeführt:

"Les présentes dispositions ne porteront aucune atteinte à la nationalité actuelle des habitants du territoire du Bassin de la Sarre" (169).

Durch Verordnung vom 15.6.1921 wurde lediglich die Eigenschaft als "Saareinwohner" (ein "indigénat spécial")¹⁷⁰⁾ unabhängig von der Staatsbürgerschaft geschaffen. Das Saargebiet stand in Zollunion mit Frankreich¹⁷¹⁾, auch war - unbeschadet der Weitergeltung der deutschen Währung - der freie Umlauf der französischen Währung garantiert¹⁷²⁾. Wehrpflicht und freiwilliger Heeresdienst waren im Saargebiet nicht erlaubt¹⁷³⁾. "In Wahrnehmung seiner Schutzpflicht" duldete der VB allerdings seit 1925 die Anwesenheit französischer "Schutztruppen" ("forces de protection") bzw. "Eisenbahnschutztruppen", deren letzte erst am 12.9.1930 das Gebiet wieder verliessen¹⁷⁴⁾.

-
- 165) FRANK aaO S. 129; WEHBERG, Saargebiet, S. 11
 - 166) § 28 der Anlage
 - 167) § 23 Abs. II der Anlage
 - 168) FRANK WdV S. 132; WEHBERG, Saargebiet, S. 16 ff.
 - 169) § 27 Abs. I der Anlage
 - 170) Vgl. ROUSSEAU, Droit international public, Paris (Sirey) 1953, S. 173; Otto ANDRES, Recht und Saargebiet, S. 450
 - 171) § 31 der Anlage
 - 172) § 32 der Anlage
 - 173) § 30 der Anlage
 - 174) VB-Resolutionen vom 14.3.1925 und vom 18.3.1926; vgl. Charles ROUSSEAU, Droit international public, S. 173

3. Die völkerrechtliche Stellung des Saargebiets

Über die Kennzeichnung der völkerrechtlichen Stellung des Saargebiets herrscht im in- und ausländischen Schrifttum heute weitgehend Übereinstimmung; es ist unumstritten, dass das Saargebiet kein Staat war ¹⁷⁵⁾, weil es nicht über eine eigenständige, im Gebiet selbst wurzelnde Staatsgewalt verfügte ¹⁷⁶⁾, es weiter keine saarländische Staatsangehörigkeit gab ¹⁷⁷⁾ und damit mindestens 2 der von der Dreielementenlehre geforderten konstituierenden Staatsmerkmale Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt fehlten ¹⁷⁸⁾. Einmütig anerkannt ist weiter, dass die Saarbevölkerung die deutsche Staatsangehörigkeit behielt ¹⁷⁹⁾, und auch, dass das Saargebiet - jedenfalls für die Zeit bis 1935 - deutsches Staatsgebiet geblieben war ¹⁸⁰⁾. Umstritten war jedoch, wem die Souveränität über das Gebiet zustand. Die herrschende Meinung im Schrifttum geht mit Recht

-
- 175) Charles ROUSSEAU, *Droit international public*, Paris (Sirey) 1953, S. 173; Louis CAVARÉ, *Le droit international public positif*, Paris (Pedone) 1951, Bd. I S. 411; Fritz MÜNCH, *WdV* Bd. III S. 146 - 149 (147); Georg DAHM, *Völkerrecht*, Stuttgart (Kohlhammer) 1958 ff., Bd. I S. 557; Otto ANDRES, *Recht und Saargebiet*, in KLOEVEKORN, *Das Saargebiet*, S. 439 ff. (443-444); Eduard BIESEL, *Die völkerrechtliche Stellung des Saargebiets*, *Frankfurter Abhandlungen zum modernen Völkerrecht*, Heft 15, Leipzig (Noske) 1929, S. 27; WEHBERG, *Saargebiet*, S. 9; FRANK S. 129/130
- 176) so besonders CAVARÉ aaO: "Le Bassin de la Sarre n'était pas un Etat au point de vue international puisqu'il demeurait partie intégrante de l'Allemagne. On pourrait ajouter - si cela était nécessaire - qu'il n'avait pas ce pouvoir originaire de décision qui, on l'a vu, c'est la marque d'Etat.;" BIESEL S. 28
- 177) so besonders ROUSSEAU aaO: "Le territoire de la Sarre ne constituait pas davantage un Etat, car son statut, déterminé par le Traité de Versailles, ne portait pas atteinte à la nationalité des habitants." BIESEL aaO: "Das letzte Staatserfordernis, das Staatsvolk fehlt dem Saargebiet ebenfalls."
- 178) BIESEL aaO S. 29 hält wegen Fortbestands der deutschen Gebietshoheit auch das dritte Erfordernis, Staatsgebiet, für nicht gegeben.
- 179) so schon der Wortlaut des § 27 Abs. 1 der Anlage
- 180) heute unstrittig: so ausdrücklich MÜNCH aaO, CAVARÉ aaO (s. oben Fn. 176); DAHM aaO; eingehend BIESEL S. 24 ff.; Henry COURSIER, *Le statut international du territoire de la Sarre*, Paris 1925, S. 35; aA: Jean PRIOU, *Le territoire de la Sarre*, Nancy 1923, S. 31.

dahin, dass sie zwar der Ausübung nach ganz dem VB überlassen war¹⁸¹⁾, gleichwohl aber noch dem Deutschen Reich zustand¹⁸²⁾. Unbefriedigend sind die Versuche geblieben, das Verhältnis des Saargebiets zum VB in eine der dem klassischen Völkerrecht geläufigen Kategorien einzuordnen; sowohl die Kennzeichnung als Staatsservitut zugunsten des VB und zu Lasten Deutschlands¹⁸³⁾, als auch als Protektorat¹⁸⁴⁾, als auch als Kondominium¹⁸⁵⁾ treffen den Sachverhalt schon deshalb kaum, weil diese Begriffe für eine Anwendung auf Staaten geprägt waren und die neuartige, hier treuhänderische Ausübung von sonst von Staaten ausgeübten Rechten durch ein mit Rechtspersönlichkeit ausgestattetes internationales Gemeinschaftsorgan ohne Änderung des Begriffsinhalts hiermit nicht erfasst werden konnte.

-
- 181) COURSIER aaO; ANDRES aaO (S. 443/444) unternimmt allerdings den Versuch, aus dem unterschiedlichen Wortgebrauch von "souveraineté" und "gouvernement" in Art. 47 und 50 VV herzuleiten, dass der VB nur "Treuhänder gewisser Befugnisse der Staatsgewalt Deutschlands" sei, das dadurch nur "der wichtigsten Auswirkungen (der Souveränität) entkleidet" sei. Richtiger scheint jedoch die Annahme einer völligen Übertragung der Hoheitsgewalt zur Ausübung (DAHM aaO); auch BIESEL aaO kommt zu dem Ergebnis, dass entsprechend dem für die Auslegung hier maßgebenden (Urtext!) englischen Rechtskreis unter "government" die Funktionen aller drei Staatsgewalten zu verstehen seien.
- 182) Charles ROUSSEAU aaO: "Ce n'était pas là une cession de souveraineté, puisque le territoire était gouverné au nom de la S.d.N. par un organe spécial" (mit weiteren Rechtsprechungs- und Literaturnachweisen); BIESEL S. 27; Paul MANTOUX aaO S. 205 meint ebenfalls nur: "La souveraineté allemande serait transférée en fait à la Société des Nations"; unzutreffend die Ansicht FRANKS (AöR 1922, S. 1 ff.), der VB übe treuhänderisch die Souveränität für den künftigen Souveränitätsinhaber (nach der Abstimmung von 1935) aus; FRANK hat später (WdV Bd. III S. 193) diese Meinung ausdrücklich im Anschluss an WEHBERG, Saargebiet, S. 8 ff. aufgegeben.
- 183) so Julius HATSCHEK, Völkerrecht, Leipzig 1923, S. 161 ff.
- 184) so Henri COURSIER aaO S. 38
- 185) so Robert REDSLOB, Le statut international de la Sarre, in: Revue de droit international, Genf, 1925, S. 300 ff.; DAHM aaO stellt einen Vergleich mit dem Koimperium an.

Vielfach wird auch für die Statusumschreibung des Saargebiets der allerdings begrifflich noch nicht geklärte¹⁸⁶⁾ Terminus "Internationalisierung" benutzt¹⁸⁷⁾. Am treffendsten scheint, wenn man sich nicht auf die Kennzeichnung der Stellung des Gebiets mit der unverbindlichen "sui generis"-Formulierung¹⁸⁸⁾ zurückziehen will, die Umschreibung des Statuts als einer befristeten "Verwaltungs-session"¹⁸⁹⁾ des Deutschen Reichs gegenüber dem VB zu sein.

IV. Die Alandsinseln

1. Die Entstehung des in der Zwischenkriegszeit geltenden Status für die Alandsinseln

a) (Vorgeschichte)

Die Alandsinseln, ein aus mehr als 6.000 Inseln, Inselchen, Felsen und Riffen bestehendes Inselgebiet mit etwa 1 426 km² Landfläche und ca. 24 000 Einwohnern mit fast ausschliesslich schwedischer Muttersprache, bilden, am Südeingang des Bottnischen Meerbusens gelegen, eine Inselbrücke zwischen Mittelschweden und Südostfinnland in der Weise, dass die Hauptinsel Åland näher bei Schweden liegt, das Gebiet aber durch eine an vielen Stellen über die Wasseroberfläche hinausragende Gesteinsbrücke

186) Vgl. Kurt HERNDL, Artikel: "Internationalisierung", in: WdV² Bd. 2 S. 138 - 140: "Der Ausdruck 'Internationalisierung' ist mehrdeutig." (S. 138); BECK, Die Internationalisierung von Territorien, Stuttgart 1962, S. 60: "Die zunehmende Verwendung des Wortes Internationalisierung hat eine entsprechend zunehmende Klärung der Vorstellungen, die man mit ihm zu verbinden hat, allerdings nicht mit sich gebracht."

187) ROUSSEAU aaO; BECK S. 35

188) so BIESEL S. 37: "ein völkerrechtliches Gebilde sui generis, das zeitlich begrenzt ist."

189) MÜNCH aaO

mit Finnland verbunden ist, während es von Schweden durch die bis zu 400 m tiefe und 40 km breite Alandsee getrennt ist ¹⁹⁰⁾.

Im Jahre 1809 war die Inselgruppe, die bis dahin ebenso wie Finnland jahrhundertlang schwedisch gewesen war, an Russland abgetreten worden. Als dieses in den folgenden Jahrzehnten begann, die Inseln zu befestigen, gewannen sie wegen ihrer strategisch die Ostsee beherrschenden Lage politische Bedeutung; England fühlte seine Interessen bedroht, da es fürchtete, zufolge dieser Befestigung könne Schweden unter russischen Einfluss geraten und Russlands Einfluss auf diese Art und Weise bis zum Atlantik vordringen (Norwegen war damals mit Schweden in Personalunion verbunden). Während des Krimkriegs wurden die Inseln deshalb von englischen und französischen Einheiten besetzt und die Befestigungsanlagen zerstört. Am Ende dieses Krieges musste Russland mit Frankreich und England die "Alandkonvention vom 30. 3. 1856" ¹⁹¹⁾ schliessen, in deren Art. 1 es sich verpflichten musste zu erklären, "dass die Alandinseln nicht befestigt werden sollen und dass daselbst ein militärisches oder maritimes Etablissement weder unterhalten noch begründet werden soll."

Gemäss Art. 33 des am selben Tage geschlossenen "Pariser Friedens" ¹⁹²⁾, an dem als Parteien zusätzlich die Türkei, Sardinien, Preussen und Österreich beteiligt waren, wurde diese Konvention dem Friedensvertrag "annexiert und wird die nämliche Kraft haben, als wenn sie in denselben aufgenommen wäre" ¹⁹³⁾.

-
- 190) Die geographischen Angaben nach VORTISCH aaO S. 7 ff., CASTREN aaO S. 105, SINN aaO S. 10, GREGORY aaO S. 65; für den folgenden geschichtlichen Abriss vgl. auch SOCIÉTÉ des NATIONS, Rapport de la Commission Internationale des Juristes..., Journal officiel 1920 Supplément 3 (Oct. 1920) S. 9-14; GREGORY S. 66 ff. aaO
- 191) abgedruckt bei VORTISCH S. 186; MARTENS, Nouveau Recueil général de traités Bd. XV; STRUPP, Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts Bd. 1 S. 193
- 192) abgedruckt bei VORTISCH S. 185; MARTENS, Nouveau Recueil général de traités Bd. XV S. 773 ff.; STRUPP, Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts Bd. I S. 187 ff.
- 193) Art. 33 lautet: "La Convention conclue en ce jour entre leurs Majestés l'Empereur des Français, la Reine du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande d'une part, et sa Majesté

Zwischen 1905 und dem ersten Weltkrieg kam es mehrfach zu Versuchen der russischen Regierung, die Zustimmung der Ostseeanlieger, Frankreichs und Englands zu einer erneuten Befestigung der Alandsinseln zu erreichen - durch die Auflösung der schwedisch-norwegischen Personalunion 1905 war die Gefahr eines russischen Vorstosses zum Atlantik geringer geworden; u. a. wegen schwedischen Widerstandes scheiterten diese Verhandlungen aber ¹⁹⁴⁾. Während des ersten Weltkriegs legte Russland allerdings - ohne auf Widerstand bei seinen damaligen Kriegsalliierten zu stossen - auf der Inselgruppe Befestigungen an.

Nachdem am 4. 12. 1917 Finnland seine Unabhängigkeit erklärt und in den folgenden Monaten auch tatsächlich erreicht hatte, wurde die Frage nach der künftigen Gebietszugehörigkeit und dem militärischen Status der Inselgruppe erneut akut. Dabei spielte jetzt im Unterschied zu 1856 nicht nur die militärische, sondern auch die nationale Frage eine Rolle, da Schweden und ein Grossteil der aländischen Bevölkerung sich für einen Anschluss der Inselgruppe an Schweden einsetzten. Die Alandfrage bildete deshalb in der Folgezeit Gegenstand von Verhandlungen und Auseinandersetzungen sowohl bei Abschluss der deutschen Ostfriedensverträge des Jahres 1918 als auch bei den Pariser Friedensverhandlungen 1919, sie wurden auch nicht beendet, nachdem Finnland durch ein "Gesetz über die Autonomie der Landschaft Aland" vom 6. Mai 1920 versucht hatte, die

l'Empereur de toutes les Russies, d'autre part, relativement aux Iles d'Aland est et demeure annexée au présent traité et aura même force et valeur que si elle en faisait partie."
(Société des Nations, Journal officiel 1920 Supplément 3 - oct. 1920 - S. 15)

Diese Ausgestaltung war das Ergebnis eines Kompromisses zwischen der Haltung Russlands, das ursprünglich nur eine einseitige Erklärung abgeben, dann sich nur in Verhandlungen mit England und Frankreich, nicht aber mit den übrigen Partnern des Pariser Friedens binden wollte, und den Wünschen dieser Partner, die eine "europäische Lösung" der Alandfrage wünschten und von denen Österreich die Aufnahme des Art. 33 in den Friedensvertrag beantragte.

VORTISCH aaO

194) Vgl. im einzelnen VORTISCH aaO S. 50 ff.

separatistische Bewegung durch Autonomiegewährung aufzufangen. Die Fortdauer der juristischen und politischen Auseinandersetzungen führte dann dazu, dass im Sommer 1920 der inzwischen errichtete VB mit der Alandfrage befasst wurde.

b) (Die Regelung der Alandfrage durch den Völkerbund)

Der VB wurde erstmalig durch eine Note des britischen Aussenministers Lord CURZON vom 19. 6. 1920 auf die Alandfrage offiziell aufmerksam gemacht ¹⁹⁵⁾, wobei sich die britische Note ausdrücklich auf Art. 11 Abs. 2 VBS ¹⁹⁶⁾ berief. Der Generalsekretär des VB forderte daraufhin Schweden und Finnland zur Informationserteilung auf. Schweden kam dieser Aufforderung mit einer Note vom 2. 7., Finnland mit Noten vom 7. und 12. 7. 1920 nach. Nachdem der Völkerbundsrat erstmalig am 9. 7. 1920 unter Beiziehung von Vertretern beider Länder und der aländischen Bevölkerung die Alandfrage behandelt hatte, wobei sich ergab, dass finnischerseits Bedenken gegen die Zuständigkeit des Völkerbundsrats bestanden, da es sich nach finnischer Ansicht nicht um eine internationale, sondern um eine innerfinnische Streitigkeit handelte, beschloss der Rat am 12. 7. 1920, sowohl die Frage seiner Zuständigkeit als auch den gegenwärtigen Rechtsstatus der Alandinseln durch einen dreiköpfigen Juristenausschuss - anstelle des noch nicht errichteten StIGH - klären zu lassen ¹⁹⁷⁾.

Das von dieser Juristenkommission erstattete Gutachten kam zu dem Ergebnis, dass die Zuständigkeit des VBR gegeben sei, da es sich um eine internationale Streitigkeit handle ¹⁹⁸⁾. Des weiteren umschreibt es die Rechtslage der Alandsinseln wie folgt:

- 195) Vgl. Société des Nations, Journal officiel 1920 1. Supplément (août 1920) S. 16, abgedruckt auch in AJIL 1923 (17), S. 63
- 196) Art. 11 Abs. 2 VBS lautet: "Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre les nations dont la paix dépend."
- 197) Société des Nations, Journal officiel 1920 Supplément 3 (Octobre 1920) "Rapport de la Commission internationale..." S. 3
- 198) aaO S. 14

- "1⁰ Les stipulations de la Convention et du Traité de Paix du 30 mars 1856 concernant la démilitarisation des Iles d'Aland sont encore en vigueur.
- 2⁰ Elles ont été établies dans un intérêt européen et elles ont crée pour les Iles d'Aland un statut international particulier au point de vue militaire. Il en résulte que, aussi longtemps que ces stipulations n'ont pas été valablement remplacées par de nouvelles chaque Etat intéressé est en droit de réclamer qu'elles soient respectées. Il en résulte également que tout Etat possédant les Iles doit se conformer aux obligations qui découlent pour lui du système de démilitarisation par ces stipulations" (199).

Auf Grund dieses Gutachtens erklärte sich der Völkerbundsrat am 20. 9. 1920 für zuständig für die Behandlung der Alandfrage und beauftragte unverzüglich eine andere Kommission mit der Ausarbeitung eines Schiedsplans für eine - vorübergehende oder dauernde - Regelung der Alandfrage zum Zwecke der Erhaltung des Friedens ²⁰⁰⁾. Da dieser Bericht eine teilweise andere Rechtsauffassung erkennen liess als das o. a. Juristengutachten, kam es zu einem erneuten Notenwechsel, in dem wiederum die Zuständigkeit des VBR angezweifelt wurde. Nach nochmaliger Anhörung der Parteien fasste daraufhin der Rat am 24. 6. 1921 eine Resolution ²⁰¹⁾, die die Souveränität Finnlands über die Inselgruppe anerkannte (Nr. 1), Finnland jedoch verpflichtete, weitere Garantien zu schaffen a) für die Selbstverwaltung der aländischen Bevölkerung und b) für die "neutralisation et non-fortification de l'Archipel" (Nr. 2), die unter den folgenden Ziffern im einzelnen aufgeführt werden. Für die Nichtbefestigung wurde im einzelnen gefordert:

199) aaO S. 19

200) "La question des îles d'Aland. Rapport présenté au Conseil de la Société des Nations par la Commission des Rapporteurs le 16 avril 1921. Publication éditée par la Société des Nations" Genf 1921

201) Société des Nations, Journal officiel 1921, S. 699; auch abgedruckt bei SINN S. 72/73, VORTISCH S. 191/192

"5. Un accord international en vue de la nonfortification et de la neutralisation de l' Archipel doit garantir au peuple suédois et à tous les pays intéressés que les îles d' Aland ne deviendront jamais une cause de danger au point de vue militaire. A cet effet la Convention de 1856 doit être remplacée par un accord plus large placé sous la garantie de toutes les Puissances intéressées, y compris la Suède. Le Conseil estime que cet accord devrait se conformer dans ses grandes lignes au projet suédois de convention pour la neutralisation des îles. Il charge le Secrétaire Général d'inviter les Gouvernements intéressés à désigner des représentants dûment accrédités pour discuter et conclure le traité proposé."

Die Resolution wurde sowohl von Schweden als auch von Finnland gebilligt.

In Erfüllung ihrer ersten Forderung - Erweiterung der Garantien für die aländische Selbstverwaltung - hatten Schweden und Finnland schon vorher unter Vorsitz des Belgiers HYMANS eine Garantieerklärung ausgehandelt, die in der Sitzung des VBR vom 27. 6. 1921 einstimmig gebilligt wurde ²⁰²⁾.

Der in dieser Garantieerklärung ausgesprochenen Verpflichtung zur Änderung des Selbstverwaltungsgesetzes kam Finnland durch Gesetz vom 9. 12. 1921 nach ²⁰³⁾.

Zur Erfüllung der zweiten Forderung des VB-Resolution - Garantie der Neutralisierung und Nichtbefestigung der Alandinseln - traten vom 10. bis 20. 10. 1921 Vertreter von 10 vom Generalsekretariat des VB hierzu aufgeforderten, an der Alandfrage interessierten Mächten in Genf zusammen; es handelte sich um Dänemark, das Deutsche Reich, Estland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Lettland, Polen und Schweden ²⁰⁴⁾. Ergebnis dieser Konferenz war der Abschluss der "Convention

202) Société des Nations, Journal officiel 1921, S. 701

203) nach VORTISCH S. 99

204) Damit beteiligten sich alle vom VB dazu aufgeforderte Staaten; die übrigen Ostseeanlieger, die Sowjetunion, Litauen und Danzig, waren nicht aufgefordert worden.

relative à la nonfortification et à la neutralisation des îles d'Aland" vom 20. 10. 1921 ²⁰⁵⁾.

Da der VB, der am Abschluss dieser Konvention selbst nicht als Vertragspartei beteiligt war, schwerlich als durch die Konvention allein zur Übernahme der ihm darin zugedachten Funktionen verpflichtet angesehen werden konnte, übernahm er ausdrücklich durch Entscheidung des Völkerbundesrates vom 11. 1. 1922 ²⁰⁶⁾ die in der Konvention für ihn vorgesehenen Aufgaben.

In dieser Entscheidung heisst es:

"Considérant que les obligations prévues à l'article 7 sont entièrement conformes à l'esprit du Pacte et à ses fins, le Conseil de la Société des Nations décide, sous réserve de la ratification de la Convention par les Puissances signataires d'accepter les obligations prévues au dit article 7, en vue du maintien de la paix et de la justice."

Mit der Ratifikation durch Vertreter Dänemarks, Deutschlands, Finnlands, Frankreichs, Grossbritanniens, Schwedens und durch den Generalsekretär des VB, Sir Eric DRUMMOND, am 6. 4. 1922 trat die Alandinselnkonvention für diese Beteiligten in Kraft ²⁰⁷⁾.

-
- 205) Société des Nations, Journal officiel 1921, S. 701/702; Société des Nations; Recueil des Traités et des engagements internationaux, Bd. IX S. 212; VORTISCH S. 196; Text auch: Revue de droit international et de législation comparée (48) 1921, S. 570
- 206) de VISSCHER, La Convention relative à la Nonfortification et à la Neutralisation des îles d'Aland; Revue de droit international et de législation comparée (48) 1921, S. 583
- 207) GREGORY AJIL 1923, S. 72

2. Die Grundzüge des Statuts der Alandsinseln

Durch die Garantieerklärung und die Alandsinselkonvention wurde die Inselgruppe in zweifacher Hinsicht einem Sonderstatut unterworfen; neben einer international festgelegten Selbstverwaltungsgarantie stand unabhängig davon eine die Entmilitarisierung und Neutralisierung festlegende internationale Konvention. Beide sahen jedoch die Erfüllung bestimmter Aufgaben in dem jeweils durch sie begründeten Status durch den VB vor.

a) (Die Selbstverwaltungsgarantie)

Die Selbstverwaltungsgarantie vom 27. 6. 1921²⁰⁸⁾ hat die Feststellung zum Inhalt, dass Finnland entschlossen ist, der Bevölkerung der Alandsinseln die Erhaltung ihrer schwedischen Sprache, Kultur und der lokalen Traditionen zu sichern und zu garantieren, und sich demgemäss verpflichtet, in das Gesetz über die Selbstverwaltung Alands vom 7. 5. 1920 einige im folgenden aufgeführte zusätzliche Garantien einzufügen (betreffend Sprache in Schulen, Grundstücksverkäufe an Nichtaländer, Stimmrecht, Besetzung des Postens des Landeshauptmanns und Verteilung der Grundsteuer). In Nr. 7 dieser Garantie werden dem VB folgende Funktionen zuerkannt:

"Der Völkerbundsrat überwacht die Ausführung der oben besprochenen Garantien. Finnland übermittelt dem VBR, mit seinen Bemerkungen versehen, alle Klagen und Reklamationen des Landtings von Aland in Betreff der Anwendung obiger Garantien; und der Rat kann, wenn die Frage juristischer Natur ist, den Internationalen Gerichtshof zu Rate ziehen."

208) s. oben Fn. 202

b) (Die Konvention über Entmilitarisierung und Neutralisierung)

Die Entmilitarisierung und Neutralisierung der Inselgruppe war in der Konvention vom 20. 10. 1921²⁰⁹⁾ geregelt.

In Art. 1 dieser Konvention bestätigt Finnland die Alandkonvention von 1856 und verpflichtet sich zur Nichtbefestigung des Archipels. Die folgenden Artikel enthalten eine genaue Abgrenzung des Gebiets der Alandinseln und die Festlegung der sehr beschränkten militärischen Rechte Finnlands in diesem Gebiet (in Friedenszeiten: zeitweise Unterhaltung bewaffneter Kräfte nur zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung; zeitweise Anlaufen durch bis zu zwei finnische /und höchstens je ein ausländisches/ Kriegsschiffe mit höchstens 6000 t Wasserverdrängung; Recht zum Überfliegen durch Militärflugzeuge, jedoch, ausser im Notfall, kein Landerecht; in Kriegszeiten: Festlegung als neutrale Zone; Erlaubnis für Finnland, nach Unterrichtung des VB Zeitbomben zu legen).

Art. 7 legt die Funktionen des VB innerhalb dieser Konvention fest. Er lautet:

"I. En vue de donner efficacité à la garantie prévue dans le préambule de la présente convention, les hautes parties contractantes s'adresseront, soit individuellement, soit conjointement, au Conseil de la Société des Nations, afin qu'il décide des mesures à prendre soit pour assurer le maintien des dispositions de cette convention, soit pour en reprimer la violation.

Les hautes parties contractantes s'engagent à contribuer aux mesures que le Conseil de la Société des Nations décidera à cet effet.

Lorsque, aux fins de cet engagement, le Conseil aura à statuer des mesures dans les conditions indiquées ci-dessus, il appellera à siéger les puissances qui sont parties à la présente convention, qu'elles soient ou non membres de la Société. Le vote du représentant de la puissance accusée d'avoir violé les dispositions de cette convention ne comptera pas dans le calcul de l'unanimité requise pour la décision du Conseil.

209) s. oben Fn. 205

Si l'unanimité ne peut se former, chacune des hautes parties contractantes sera autorisée à prendre les mesures que le Conseil aurait recommandées à la majorité des deux tiers, le vote du représentant de la puissance accusée d'avoir violé les dispositions de cette Convention ne comptant pas dans le calcul.

II. Dans le cas où la neutralité de la zone serait mise en péril par un coup de main dirigé soudainement, soit contre les Iles d'Aland, soit à travers celles-ci contre le territoire continental finlandais, la Finlande prendra les mesures nécessaires dans la zone pour contenir et repousser l'agresseur jusqu'au moment où les hautes parties contractantes, conformément aux dispositions de la présente convention, seront en état d'intervenir pour faire respecter la neutralité.

La Finlande devra en référer immédiatement au Conseil. "

Art. 8 legt fest, dass "die Bestimmungen dieser Konvention ... trotz etwaiger Abänderungen, die im gegenwärtigen status quo der Ostsee eintreten könnten, in Kraft bleiben. "

Art. 9 normiert eine Mitteilungspflicht des VB, der die Konvention allen Mitgliedsstaaten zur Kenntnis bringen soll, und legt weiter fest, dass bei einstimmiger Zustimmung der Vertragspartner die Konvention weiteren Mächten, deren Beitritt wünschenswert erscheint, zum Zwecke ihres formellen Beitritts vorgelegt werden kann.

3. Die völkerrechtliche Stellung der Alandsinseln

Bei einer Kennzeichnung der durch die Ereignisse 1921 für die Alandsinseln geschaffenen Rechtslage muss zunächst hervorgehoben werden, dass hier, trotz teilweiser Identität der Beteiligten und obwohl jeweils das in gleicher Weise abgegrenzte Territorium der Alandsinseln betroffen ist, nicht eine einheitliche Regelung vorlag; nach Rechtsgrundlage, Beteiligten und Regelungsgegenstand stehen die Selbstverwaltungsgarantie und die Entmilitarisierungsbestimmungen unabhängig nebeneinan-

der ²¹⁰⁾; die durch sie jeweils geschaffene völkerrechtliche Stellung der Alandsinseln ist deshalb jeweils für sich zu untersuchen.

a) (Die Selbstverwaltungsgarantie)

Die vom VB garantierte Selbstverwaltung der Alandsinseln weist einige Ähnlichkeiten mit den ebenfalls vom VB garantierten Minderheitenschutzbestimmungen auf, die nach dem 1. Weltkrieg von zahlreichen, besonders ost- und der südosteuropäischen Staaten erlassen wurden ²¹¹⁾; denn auch hier war der Zweck die Sicherung der eigenen kulturellen Entwicklung einer sprachlichen Minderheit.

Ein wesentlicher Unterschied gegenüber diesen Minderheitenschutzregelungen war aber, dass dort im ganzen Staatsgebiet besondere Rechte einer bestimmten Personengruppe, die auch verstreut leben konnte, garantiert wurden, im Falle der Alandsinseln jedoch einem bestimmten Gebiet mit der gesamten dort lebenden - auch der nicht schwedisch sprechenden - Bevölkerung ein Autonomiestatus gewährt worden war, von dem andererseits die übrigen, zahlreichen, schwedisch sprechenden Bewohner Finnlands ausgeschlossen waren. Diese Besonderheit - Gewährung eines Status an ein Gebiet mit allen seinen Bewohnern statt Gewährung bestimmter Rechte an individuell zu bestimmende Personen - rechtfertigt es auch allein, die Selbstverwaltungsgarantie für die Alandsinseln den gebietsbezogenen Aufgaben des VB zuzurechnen. Bei Beachtung dieses Unterschieds wird man es allerdings billigen können, wenn zB vom VB die Selbstverwaltungsgarantie für die Inselgruppe als in den "cadre des garanties

210) s. auch SOUNTAUSTA aaO S. 746: "L'autonomie de la population n'est en fait nullement liée à la question de la démilitarisation et de la neutralisation de l'archipel"; auch spätere VB-Zusammenstellungen (s. unten Fn. 211) behandeln beides an verschiedenen Stellen.

211) s. oben zu Fn. 3 und 4; vgl. die Zusammenstellung dieser Minderheitenschutzbestimmungen in der VB-Veröffentlichung: "Liste des Conventions et indication des articles conférant des compétences aux organes de la Société des Nations. Genève 1945 (C. 100 M. 100. 1945. V./1945. V. 1)" S. 108-126 s. u. Fn. 337

assurées aux minorités" fallend angesehen worden ist ²¹²⁾.

Die international garantierte Selbstverwaltung war jedoch schwach ²¹³⁾, da ein Beschwerderecht beim VB nur dem aländischen Landtag, also weder ausländischen Mächten (zB Schweden) noch aländischen Privatpersonen zustand; auch dieser Ausschluss eines individuellen Petitionsrechtes unterscheidet die Selbstverwaltung Alands von sonstigen Minderheitenschutzbestimmungen und zeigt, dass hier nicht so sehr die Rechte von Einzelpersonen als vielmehr die Autonomie eines Gebiets geschützt werden sollte. Der VB konnte auch nicht von sich aus einschreiten ²¹⁴⁾. Ausserdem regeln weder die Garantieerklärung noch das finnische Garantiegesetz, welche Möglichkeiten der VB hatte, falls er eine Beschwerde für zutreffend erachtete, dieser aber von Finnland nicht freiwillig abgeholfen wurde; besondere Kompetenzen besass hier der VB nicht, und selbst wenn man eine VB-Resolution für Finnland verpflichtend ansah, so war ihr Inhalt doch de facto nicht erzwingbar. Der VB hatte hier also kaum eine andere Stellung als die einer Schiedsstelle, die sich allerdings auch mit Beschwerden befassen konnte, die nicht auf rechtlichen - in diesem Falle war die Hinzuziehung des StIGH vorgesehen - sondern "auf Zweckmässigkeitsgründen beruhte" ²¹⁵⁾; der letztlich bezweckte Schutz der schwedischen Minderheit sollte in diesem Rahmen durch eine international garantierte Autonomie des geschlossenen Siedlungsgebiets dieser Minderheit als Ausgleich für das verweigerte Selbstbestimmungsrecht gesichert werden.

212) SUONTAUSTA aaO S. 745; vgl. auch die Zusammenstellung der Minderheitenschutzfunktionen in der (Fn. 211) angeführten VB-Veröffentlichung, die ebenfalls die Selbstverwaltungsgarantie für die Alandsinseln mit aufführt; s. weiter die Studie der OVN: "United Nations, Economic and Social Council, Commission on human rights, Study of the legal validity of the undertakings concerning minorities" v. 7. 4. 1950 (OVN-Dokument: E/CN.4/367), in der (S. 67 ff.) die Selbstverwaltungsgarantie für die Alandsinseln - zusammen mit Minderheitenschutzbestimmungen in Danzig und im Memelgebiet - als eigene Gruppe: "Conventions and agreements establishing a regime for the protection of minorities in certain territories" aufgeführt ist.

213) s. auch CASTREN aaO S. 107

214) CASTREN aaO S. 106

215) CASTREN aaO S. 106

b) (Die Entmilitarisierung und Neutralisierung)

Unabhängig neben dieser Selbstverwaltungsgarantie ergab sich ein internationaler Status für die Alandsinseln weiter nach der Konvention von 1921 über die Entmilitarisierung und Neutralisierung der Inselgruppe. Er baute auf der schon 1856 erfolgten Neutralisierung auf, die nach der Präambel der Konvention ausdrücklich als in Kraft bleibend bezeichnet wurde ²¹⁶⁾, auf die Art. 1 der Konvention Bezug nahm und die im Schrifttum betrachtet wird "comme la base en quelque sorte matérielle du nouveau régime de neutralisation locale" ²¹⁷⁾. Da aus den in der Benennung dieser Konvention verwendeten Begriffen "neutralisation" und "démilitarisation" die Rechtslage, insbesondere der Umfang der einzelnen verbotenen Tätigkeiten, wegen weitgehender Unklarheit dieser Begriffe ²¹⁸⁾ allein nicht klar zu entnehmen ist, enthält der Vertrag eine ganze Reihe sehr ins einzelne gehender - oben erläuteter - Bestimmungen über Art und Umfang der jeweils zulässigen Benutzung durch Finnland und andere Staaten im Frieden und im Kriege, wobei wieder zu unterscheiden ist zwischen Angriffs- und Verteidigungskriegen; gerade jene letztere Unterscheidung musste aber trotz der eingehenden sonstigen Regelung wieder Anlass für Auslegungsstreitigkeiten bieten ²¹⁹⁾. Bei der Neutralisierung der Inselgruppe handelte es sich nicht um die "Neutralisation" eines ganzen Staates, durch die "die rechtliche Festlegung des Zustandes eines ganzen Staates für Kriegs- und Friedenszeiten" ²²⁰⁾ beabsichtigt wurde, sondern um eine "Befriedung" im Sinne der deutschen - für diesen Fall auch ins ausländische Schrifttum übernommenen ²²¹⁾ Völkerrechtsterminologie ²²²⁾, die den besitzenden Staat - Finnland - nicht hinderte, das Gebiet in anderer als der ausdrücklich verbotenen Weise - zB durch Benutzung zur

216) s. auch VORTISCH aaO S. 174

217) DE VISSCHER aaO (Convention) S. 573

218) Vgl. SCHEUNER in WdV² Bd. 2 S. 586 ff. (587); BECK S. 78

219) kritisch hierzu auch: DE VISSCHER, Convention, S. 575; SINN S. 76

220) KRAUEL aaO S. 47

221) Auch DE VISSCHER benutzt für eine "summarische Definition" den Ausdruck: "neutralisation locale (Befriedung)", (Convention, S. 568)

222) KRAUEL aaO S. 48 ff.

Einfuhr von Kriegsmaterial - Kriegszwecken dienstbar zu machen²²³⁾. Dieser Zustand ist nach dem Vertrag vom 20.10.1921 - und der genannten VB-Resolution vom 11.1.1922 - vom VB und den Unterzeichnerstaaten garantiert. Diese Garantie ist dabei nicht "akzessorische Vertragsbestimmung"²²⁴⁾; sie bildete vielmehr einen

"traité, indépendant, principal, par lequel un certain nombre des Puissances prennent sous leur protection un certain ensemble d'institutions sociales et politiques" (225).

Bemerkenswert ist dabei, dass die Ausführung dieser Garantie nicht nur den einzelnen Staaten, die notwendigerweise vor allem eigene Interessen verfolgen, überlassen ist, sondern in ein genau geregeltes Verfahren eine jederzeit interventionswillige, dauernd bestehende, grundsätzlich interessenneutrale Organisation eingeschaltet ist, der VB²²⁶⁾.

Das damals erstmalige Nebeneinander von Staaten und einem Staatengemeinschaftsorgan als Garanten warf allerdings einige Probleme auf, die in der Konvention genau geregelt werden mussten: Bei einstimmiger (unter Nichtrechnung der Stimme des Verletzers des Status) VB-Entscheidung bestand für die Garantiemächte die Pflicht, die vom VB beschlossenen Maßnahmen durchzuführen; bei vom VB mit Zweidrittelmehrheit gegebenen Empfehlungen hatten die Garantiestaaten das Recht, entsprechend diesen Empfehlungen vorzugehen. Fraglich war die Rechtslage für den Fall,

223) so VORTISCH aaO S. 178; DE VISSCHER aaO (Convention) S. 579

224) SÖDERHJELM S. 261: "elle n'est pas accessoirement rattachée aux autres clauses de la Convention"; DE VISSCHER aaO (Convention) S. 581: "Il ne s'agit non point d'une promesse accessoire..."

225) DE VISSCHER, Convention S. 581/582 unter Berufung auf BLUNTISCHLI, Droit international codifié, 1886, § 432; ähnlich SÖDERHJELM S. 261

226) DE VISSCHER aaO (Convention) S. 582: "La caractéristique essentielle de cette procédure réside dans l'intervention d'un organisme permanent et partiellement distinct du groupe des parties contractantes: le Conseil de la Société des Nations"; SÖDERHJELM aaO S. 262: "La Convention a réussi à trouver une institution permanente prête à tout instant à intervenir et qui est en même temps une organisation dans laquelle l'action

dass auch eine Zweidrittelmehrheit für eine derartige Empfehlung nicht zustandekam; die Mehrheit der dieses Problem behandelnden Autoren lehnt für diesen Fall eine Berechtigung einzelner Staaten zu selbständigem Vorgehen ab ²²⁷⁾. Unter den Garantiemächten besass Finnland eine gewisse Sonderstellung; wenn in Art. 7 der Konvention vorgesehen war, dass es in bestimmten Fällen schon vor einer VB-Entscheidung besonders genannte Verteidigungsmaßnahmen ergreifen würde, so kann das nur als Verpflichtung ausgelegt werden, denn eine Berechtigung hierzu hätte Finnland schon auf Grund seiner ausdrücklich bestätigten Souveränität über die Inselgruppe gehabt ²²⁸⁾.

Umstritten ist bei der völkerrechtlichen Beurteilung des Status' der Alandinseln vor allem gewesen, ob durch die Neutralisierung und Entmilitarisierung der Inselgruppe objektives, auch für Nichtunterzeichner und Nichtmitglieder des VB verbindliches Recht geschaffen worden ist. Von der herrschenden Meinung mit Recht anerkannt ist, dass die Alandkonvention eine "Vereinbarung", ein "law-making treaty" war, denn mit Recht kann gesagt werden, dass hier eine "Verschmelzung mehrerer inhaltlich gleicher, rechtlich bedeutsamer Willen von Rechtssubjekten" ²²⁹⁾ des Völkerrechts insofern stattgefunden hat, als hier im Unterschied zur Alandkonvention von 1856, in der nur Russland eine Verpflichtung einging ²³⁰⁾, hier alle Garantiemächte in gleicher (oder wie Finnland in mindestens gleicher) Weise Verpflichtungen eingingen ²³¹⁾. Die Beantwortung der Frage, ob die Bestimmungen der Konvention damit oder als Folge davon "objektives Recht" geworden sind, hängt von der theoretisch sehr

de garantie peut, sans danger d'influence d'un intérêt particulier, être coordonnée et rendue effective et sans danger pour des intérêts qui seraient peut-être lésés par une action individuelle aux îles d'Aland. "

227) SÖDERHJELM aaO S. 295; VORTISCH aaO S. 176; ebenfalls dieser Meinung, allerdings auch unter Würdigung der Gegenstände DE VISSCHER aaO (Convention) S. 584/585

228) DE VISSCHER aaO Convention, S. 580/581; SINN aaO S. 76

229) Karl BINDING, Zum Werden und Leben der Staaten, 1920, S. 189

230) Vgl. oben zu Fn. 191; VORTISCH aaO S. 157

231) so auch VORTISCH S. 176

umstrittenen Frage ab, ob durch Vereinbarungen Dritte bindendes Recht überhaupt geschaffen werden kann. Der jedenfalls bis in die Zwischenkriegszeit überwiegenden Lehre, Vertragsrecht könne als solches Nichtvertragspartner nicht binden ²³²⁾, ist m. E. zuzustimmen; man wird jedoch zugeben müssen, dass solches Vertragsrecht im Wege allgemeiner Anerkennung zum Anlass für die Entstehung gültigen Völkergewohnheitsrechts werden kann ²³³⁾. Die Alandkonvention ist von allen VB-Mitgliedern trotz der vom VB übernommenen Pflichten widerspruchslös hingenommen worden; auch die später beitretenden VB-Mitglieder haben bei ihrem Beitritt keine diesbezüglichen Vorbehalte gemacht und später Austretende bei ihrem Austritt aus dem VB nicht zu erkennen gegeben, dass sie die Alandrege-
lung missbilligten. Man kann daher sagen, dass die Entmilitarisierung bei allen - auch den nur zeitweiligen VB-Mitgliedern - zumindest stillschweigend Anerkennung gefunden hat. Da der VB ausser den USA fast alle Staaten und alle Grossmächte - wenn auch besonders die letzteren nie gleichzeitig - zu Mitgliedern hatte, kann man deshalb m. E. von einer Anerkennung der Neutralisierung der Alandsinseln durch die Völkerrechtsgemeinschaft als Völkergewohnheitsrecht sprechen; der durch die Konvention von 1921 geschaffene Zustand war "objektives Recht" geworden ²³⁴⁾. Für diese Beurteilung spricht auch, dass schon die Konvention von 1856, die in der Präambel von 1921 ausdrücklich als fortgeltend bezeichnet worden war, von der vom VB eingesetzten Juristenkommission als objektiv geltendes Recht, das einen "europäischen Status" geschaffen habe, bezeichnet wurde ²³⁵⁾.

232) Vgl. hierzu die Schriftumszusammenstellung bei VORTISCH aaO S. 112

233) VORTISCH aaO S. 112

234) So - mit allerdings anderer Begründung - auch SINN S. 78; aA VORTISCH aaO S. 176, SÖDERHJELM aaO S. 317, die allgemein aus rechtstheoretischen Gründen die Möglichkeit der Existenz objektiv geltenden Vertragsrechts ablehnen; zweifelnd DE VISCHER aaO (Convention) S. 585/586

235) s. oben zu Fn. 199

V. Der Sandschak von Alexandrette

1. Die Entstehung des Sandschaks von Alexandrette ²³⁶⁾

Der "Sandschak von Alexandrette" ²³⁷⁾, bis zum Ende des 1. Weltkriegs Teil des türkischen Reiches, war 1918 von der französischen Militärregierung in Syrien als selbständige, eigene Verwaltungseinheit geschaffen worden und bildete bis zum Jahre 1937 die Nordwestecke des französischen Mandatsgebiets Syrien. Bei einer Grösse von ca. 4 700 km² hatte er eine Bevölkerung von ca. 200 000 bis 220 000 Einwohnern, die sich aus sehr vielen verschiedenen Bevölkerungsgruppen zusammensetzte, unter denen die türkische mit ca. 87 000 die - relativ - stärkste bildete ²³⁸⁾. Wichtigste Städte des Gebiets sind der bedeutende Levantehafen Alexandrette (türkisch: Iskenderun) und die Stadt Antiochia (Antakia).

Noch bevor das Mandat über Syrien, das Frankreich in der Konferenz von San Remo am 25. 4. 1920 übertragen worden war, vom Völkerbundsrat genehmigt (am 24. 7. 1922) und in Kraft getreten (am 29. 9. 1923) war ²³⁹⁾, hatte Frankreich durch das sog. FRANKLIN-BOUILLON-Abkommen vom 20. 10. 1921 gegenüber der Türkei u. a. die Verpflichtung übernommen, im Sandschak von Alexandrette zugunsten des türkischen Bevölkerungsteils ein besonderes Verwaltungsregime einzuführen ²⁴⁰⁾.

-
- 236) Vgl. hierzu: BLOCH, Der Sandschak von Alexandrette in ZaöR 1937, S. 401 ff.; Pierre BASDEVANT, La Question du Sandjak d'Alexandrette et d'Antioche in: Revue de droit international et de législation comparée, 1938, S. 661 ff.
- 237) Eine andere, türkische Bezeichnung ist "Hatay" oder auch "Republik Hatay".
- 238) Die Angaben über Bevölkerungszahl und -verteilung gehen stark auseinander; rechnet man die weitgehend türkisch sprechenden Armenier und Tscherkessen den Türken zu, dürfte sich wahrscheinlich eine absolute türkische Mehrheit ergeben. Vgl. BLOCH S. 402; BASDEVANT S. 662/663; SANJIAN in Middle-East Journal 1956, S. 379 f.
- 239) BLOCH aaO S. 402
- 240) S. d. N. Recueil des Traités, Bd. 54 S. 178; Art. VII dieses Abkommen lautet: "Un régime administratif spécial sera institué pour la région d'Alexandrette. Les habitants de race turque de cette région jouiront de toutes les facilités pour le développement de leur culture. La langue turque y aura le

Die Sonderstellung des Sandschaks innerhalb des zeitweise dezentralisiert geführten, zeitweise einheitlich verwalteten Mandatsgebiets Syrien wurde durch den französisch-türkischen Freundschaftsvertrag vom 30. 5. 1926²⁴¹⁾ aufrechterhalten und durch das am 14. 5. 1930 erlassene "Règlement organique du sandjak d'Alexandrette"²⁴²⁾, das dem höchsten Verwaltungsbeamten des Gebiets, dem Mutessarif, erhebliche Sonderbefugnisse einräumte, noch verstärkt. Weitergehende Selbständigkeitsbestrebungen der Bevölkerung des Sandschaks, die schon 1926 zu der - später zurückgezogenen - Proklamation eines eigenen Staates geführt hatten²⁴³⁾, wurden in den 30er Jahren zunehmend von der Türkei unterstützt, die mit dem Näherrücken des Zeitpunktes der syrischen Unabhängigkeit die Sonderstellung der türkischen Bevölkerungsmehrheit des Sandschaks in einem dann souveränen syrischen Staate gefährdet glaubte.

Nachdem am 9. 9. 1936 der französisch-syrische Freundschafts- und Bündnisvertrag²⁴⁴⁾ unterzeichnet worden war, der die syrische Unabhängigkeit 3 Jahre nach der französischen Vertragsratifikation vorsah - (Frankreich hat den Vertrag allerdings nie ratifiziert) -, drang die Türkei in langwierigen Verhandlungen mit Frankreich und später mit dem VB auf eine Herauslösung des Sandschaks aus dem Mandatsgebiet Syrien. Das Ergebnis dieser Verhandlungen war eine auf einem Bericht des Schweden SANDLER beruhende und mit Zustimmung der Türkei und Frankreichs erarbeitete Völkerbundsresolution vom 27. 1. 1937, in der die Grundzüge eines künftigen Status' des Sandschaks enthalten waren²⁴⁵⁾. Durch dieselbe Resolution wurde die Bildung eines Sachverständigenausschusses beschlossen, der den endgültigen Gebietsstatus ausarbeiten sollte. In der 97. Sitzung des Völkerbundsrats am 29. 5. 1937 legte dieses Komitee

caractère officiel." Vgl. auch BLOCH aaO S. 402

241) S. d. N. Recueil des Traités, Bd. 54 S. 196; BLOCH aaO S. 403

242) VB-Dokument: C. 352, 1930. VI S. 24; BLOCH aaO S. 404; BASDEVANT aaO S. 666

243) Vgl. BLOCH aaO S. 404/405

244) Text des Vertrags: Documentation internationale 1936, S. 138 ff.

245) LoN Official Journal 1937, S. 119; abgedruckt bei BLOCH aaO S. 412

zusammen mit einem Bericht einen Resolutionsentwurf vor, der eine eingehende Regelung des angestrebten Gebietsstatus' durch ein die völkerrechtliche Stellung regelndes "Statut du Sandjak" und ein die innere Verfassung bestimmendes "Grundgesetz" ("Loi fondamentale du Sandjak") enthielt ²⁴⁶⁾. Diese Resolution wurde angenommen ²⁴⁷⁾. Das Statut für den Sandschak trat danach am 29. 11. 1937 in Kraft ²⁴⁸⁾.

2. Die Grundzüge des Status' des Sandschaks von Alexandrette

Die Grundlinien des Status' des Sandschaks von Alexandrette waren in der VB-Resolution vom 27. 1. 1937 ²⁴⁵⁾ in 10 Punkten zusammengefasst. Die wichtigsten Punkte waren:

"1. Le Sandjak constitue une entité distincte. Il jouit de la pleine indépendance dans ses affaires intérieures. Ses affaires extérieures sont gérées par l'Etat de Syrie, sous réserve des dispositions contenues au No 3 ci-dessous.

Il existe une même gestion douanière et monétaire pour le Sandjak et la Syrie.

...

4. Des agents spéciaux assureront entre les deux autorités exécutives la liaison nécessaire pour les affaires laissées à la compétence de la Syrie.

Pour ces mêmes affaires, les Assemblées législatives de la Syrie et du Sandjak auront la faculté d'instituer une liaison interparlementaire et d'en déterminer les modalités.

5. Contrôle de la Société des Nations destiné à assurer le respect du statut et de la loi fondamentale du Sandjak, s'exerçant dans les conditions suivantes:

246) VB-Dokument; C. 282. M. 183. 1937; abgedruckt als Annex 1662 in LoN Official Journal, May-June 1937, S. 573 ff.

247) LoN Official Journal 1937, S. 333

248) Datum festgelegt durch Entscheidung des Völkerbundsrats vom 29. 5. 1937, LoN Official Journal 1937, S. 380; vgl. Art. 55 des "Statut du Sandjak"

245) LoN Official Journal 1937, S. 119; abgedruckt bei BLOCH aaO S. 412

a) Présence sur place d'un délégué nommé par le Conseil de la Société des Nations, et qui sera de nationalité française.

b) Pouvoir du délégué de suspendre, pour un délai maximum de quatre mois, tout acte législatif ou gouvernemental contraire aux dispositions du statut ou de la loi fondamentale. Le délégué sera tenu, dans ce cas, d'en référer aussitôt au Conseil de la Société des Nations, qui prendra, à ce sujet, la décision définitive.

c) ...

...

6. Le Sandjak n'a pas d'armée. ...

7. Un traité franco-turc sera conclu. Ce traité contiendra des stipulations ayant pour but d'arrêter les formes dans lesquelles la Turquie et la France garantissent l'intégrité territoriale du Sandjak ...

... "

In - teilweise wortgetreuer - Anlehnung an diese Resolution umschrieb das "Statut du Sandjak" ²⁴⁶⁾ die äussere Rechtsstellung des Gebiets, insbesondere seine Beziehungen zum VB, zur Türkei und zu Syrien bzw. Frankreich ²⁴⁹⁾.

Art. 1 des Statuts wiederholte zunächst wörtlich den oben wiedergegebenen Punkt 1 der Resolutions-Grundlinien. Die Kontrollrechte des VB sind allgemein in den Artikeln 3, 5 und 6 umschrieben:

"Article 3

En vue d'assurer le respect du Statut et de la Loi fondamentale le Conseil de la Société des Nations est investi d'un pouvoir de contrôle, dont l'objet et les modalités sont déterminés aux articles 5, 24 et 33 ci-après.

Article 5

En vue de contrôler le respect du présent Statut et de la Loi fondamentale du Sandjak, le Conseil de la Société des Nations

246) VB-Dokument: C. 282.M.183.1937; abgedruckt als Annex 1662 in LoN Official Journal, May-June 1937, S. 573 ff.

249) BASDEVANT (s. 681) umschreibt das mit "fixer la condition internationale".

nommera un délégué de nationalité française résidant dans le Sandjak. Le délégué du Conseil aura le droit de suspendre pour un délai maximum de quatre mois tout acte législatif ou gouvernemental contraire aux dispositions du présent Statut ou de la Loi fondamentale. Il sera tenu, dans ce cas, d'en référer aussitôt au Conseil de la Société des Nations qui prendra à ce sujet la décision définitive.

Article 6

Les décisions et recommandations du Conseil seront prises à la majorité des deux tiers, le vote des représentants des parties n'entrant pas dans le calcul de cette majorité."

Diese Kontrollaufgaben sind im folgenden für die einzelnen Sachgebiete näher erläutert; so bedarf die Anwendung eines von Syrien geschlossenen internationalen Abkommens, das die syrische Unabhängigkeit und Souveränität berührt, im Sandschak der vorherigen Zustimmung des VB²⁵⁰⁾; der Regierung des Sandschak ist weiter das Recht eingeräumt, jedes von Syrien abgeschlossene internationale Abkommen, das in den Kompetenzbereich der Regierung des Sandschaks fallende Angelegenheiten berührt und den Interessen des Sandschaks entgegensteht, vor der Unterzeichnung durch die Kommissare Syriens und des Sandschaks (Punkt 4 der Resolution) prüfen zu lassen, die bei Nichteinigung über den Völkerbundsdelegierten den Völkerbundsrat damit zu befassen haben²⁵¹⁾; derselbe Antragsweg steht der Regierung des Sandschaks offen für den Fall, dass die syrische Regierung ihrem Verlangen auf Abschluss eines vom Sandschak gewünschten Abkommens speziell für den Sandschak nicht nachkommt²⁵²⁾.

Der Sandschak ist entmilitarisiert²⁵³⁾, wobei der VB-Delegierte die Pflicht und die französische und die türkische Regierung das Recht haben, mit Verstößen gegen die Entmilitarisierungsbestimmungen den Völkerbundsrat zu befassen²⁵⁴⁾.

250) Art. 15 (des "Statut du Sandjak"); Punkt 3 (der VB-Resolution vom 27. 1. 1937)

251) Art. 16, 17

252) Art. 18

253) Art. 22; Punkt 6

254) Art. 24

Ferner sind vorgesehen ein umfassender Minderheitenschutz, der ausdrücklich "unter die Garantie des Völkerbunds" gestellt ist und genaue Informationspflichten des Völkerbundsdelegierten gegenüber dem Völkerbund sowie ein Petitionsrecht der Bevölkerung an den Völkerbundsdelegierten (mit Weiterleitungspflicht an den Völkerbund) einschliesst ²⁵⁵⁾.

Auch die grundsätzlich Syrien obliegende Führung der gemeinsamen Zoll- und Währungsangelegenheiten ist durch den VB zu kontrollieren; der VB ist hier Entscheidungsorgan in denjenigen Fällen, in denen eine Einigung zwischen den Regierungen Syriens und des Sandschaks zwar erforderlich, aber nicht erreichbar ist ²⁵⁶⁾. Besondere Bestimmungen betreffen den Hafen von Alexandrette; hier sind weitgehende türkische Rechte, die eine türkische Hafenbehörde, ein türkisches Zollgebiet und besondere türkische Kontrollfunktionen vorsehen, gewährt ²⁵⁷⁾. Die Integrität des Sandschaks wird von der Türkei und von Frankreich garantiert ²⁵⁸⁾.

Die innere Ordnung des Gebiets ist durch die "Loi fondamentale du Sandjak" geregelt. Sie sieht als Legislative eine aus indirekten Wahlen (Wahlmännersystem) hervorgehende, auf vier Jahre gewährte 40 Mitglieder starke Deputiertenversammlung vor, wobei der bevölkerungsmässigen Zersplitterung des Landes dadurch Rechnung getragen ist, dass jeder Bevölkerungsgruppe eine Mindestzahl von Deputierten (insgesamt 19) garantiert ist. Die Exekutivgewalt liegt bei einem von der Deputiertenversammlung auf fünf Jahre gewählten Präsidenten, dem die Aufgabe eines Staatsoberhauptes (Begnadigungsrecht, Gesetzesverkündung, Auflösung der Deputiertenversammlung mit Zustimmung des Rates usw.) zustehen, und bei einem der Deputiertenversammlung gegenüber verantwortlichen Exekutivrat, dessen Vorsitzender vom Präsidenten ausgewählt wird.

255) Art. 33

256) Art. 37, 42

257) Abschnitt XIII des Status

258) Punkt 7 der Resolution; die Verträge wurden am 29.5.1937 unterzeichnet und von Frankreich am 22.7.1937 ratifiziert; vgl. "Traité de garantie de l'intégrité territoriale du Sandjak" (Journal officiel de la République Française 1937, S. 10 283; S.d.N. Journal officiel 1937, S. 838
(BASDEVANT aaO S. 687)

Die Rechtsprechung sieht zwei Instanzen vor; die Normenkontrolle obliegt nicht ihr, sondern in der dargelegten Weise dem VB. Die Loi fondamentale sieht endlich noch einen beschränkten Katalog weitgehend einschränkbarer Grundrechte vor.

3. Die völkerrechtliche Stellung des Sandschaks von Alexandrette

Das die Rechtsstellung des Sandschaks von Alexandrette bestimmende Statut weist sich überall erkennbar als das Ergebnis eines Kompromisses aus zwischen den Interessen der türkischen Bevölkerungsmehrheit an einer Selbstbestimmung, den Interessen der übrigen Bevölkerungsteile an der Wahrung ihrer Eigenart, dem wirtschaftlichen und militärischen Interesse der Türkei an dem wichtigen Hafen von Alexandrette, den wirtschaftlichen und ethnischen Interessen Syriens und endlich dem Interesse Frankreichs an der Erhaltung seines Einflusses in diesem bisher seinem Mandatsgebiet Syrien zugehörigen Territorium.

Trotz erheblicher Unterschiede in Zahl und Art der berücksichtigten Interessen weist die Rechtsstellung des Sandschaks streckenweise eine weitgehende Ähnlichkeit zur Stellung der Freien Stadt Danzig auf ²⁵⁹⁾, die das Ergebnis eines im Grundsatz ähnlichen Kompromisses war. Zwar fehlte in Danzig mit seiner fast rein deutschen Bevölkerung die schwierige Bevölkerungsproblematik des Sandschaks, auch war dort nie die Frage des evtl. Fortbestands eines Mandatsstatus' mit den starken Eigeninteressen einer Mandatsmacht zu regeln; die grundsätzliche Lösung: Einrichtung eines internationalen Status mit internationaler Garantie als Ersatz für die verweigerte Selbstbestimmung im Interesse hier eines Nachbarstaates (Polen), dort zweier rivalisierender Staaten bzw. Man-

259) Vgl. JENKS, Friedenswarte 1938, S. 34: "In some respects the post-war régime in Danzig, and to a lesser extent the Memel Convention and Statute have served as a model for the Alexandretta régime."

datsgebiete (Syrien und Türkei) war jedoch die gleiche; auch entsprachen sich die innere Selbstverwaltung durch die örtliche Bevölkerung innerhalb einer allerdings ohne Zustimmung des VB nicht abänderbaren Verfassung und begrenzt durch ein international garantiertes Minderheitenschutzrecht, die Führung der auswärtigen Angelegenheiten durch einen an dem Gebiet interessierten Nachbarstaat, jedoch mit Überwachungs-, Kontroll- und Schiedsfunktionen des VB, die zwangsweise wirtschaftliche Ausrichtung auf einen anderen Staat im einen Falle (Sandschak) mit Zoll- und Währungseinheit, im anderen (Danzig) immerhin mit einer Zolleinheit, ein besonderes Hafenregime, hier unter Beteiligung Polens, dort der Türkei, und endlich auch die örtliche Überwachung des Status' durch einen mit Suspensivrechten und Kontroll- und Schiedsfunktionen ausgestatteten VB-"Kommissar" bzw. "-Delegierten" ²⁶⁰⁾.

Ebenso wie im Falle Danzig sind auch bei der Umschreibung des Status' des Sandschaks von Alexandrette genaue Aussagen über die rechtstheoretische Einordnung der völkerrechtlichen Stellung des Gebiets vermieden worden. Während jedoch der Staatscharakter Danzigs, die Art seiner Beziehungen zu Polen und seines Protektionsverhältnisses zum VB in einer lebhaften Auseinandersetzung im Schrifttum, in der Rechtsprechung des StIGH sowie durch Entscheidungen des VB weitgehend geklärt werden konnten und sich zu diesen Fragen eine klare, herrschende Meinung bildete, ist eine ähnliche Klärung beim Sandschak von Alexandrette unterblieben. Der Grund hierfür mag darin liegen, dass vielfach, nämlich von Seiten starker Bevölkerungssteile des Sandschaks ²⁶¹⁾ und von Seiten der Türkei der erreichte Status als nicht endgültig angesehen wurde, dass er nie in Funktion trat - die unübersichtlichen Verhältnisse verzögerten die Wahlen bis 1938, als das Gebiet schon de facto von französischen und türkischen Truppen beherrscht wurde - und dass der Status auch formell nur 19 Monate aufrechterhalten wurde, nämlich vom Inkrafttreten im No-

260) Auffällig ist bei der Umschreibung seiner Stellung im Sandschak die sehr ins einzelne gehende Festlegung seiner Pflichten gegenüber dem VB; da der VB-Delegierte immer Franzose sein musste und Frankreich starke Eigeninteressen im Sandschak hatte, wollte man offenbar für den naheliegenden Fall eines Loyalitätskonflikts vorsorgen.

261) Zur Einstellung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen im

vember 1937 bis zur tatsächlichen vertraglichen Abtretung des Gebiets an die Türkei im Juli 1939 ²⁶²⁾. Zudem hatte der VB 1937 gegenüber dem Anfang der zwanziger Jahre erheblich an moralischem Gewicht und an politischer Einflussmöglichkeit verloren.

Demgemäss finden sich im völkerrechtlichen Schrifttum nur spärlich Äusserungen über den Staatscharakter des Sandschaks, über Fortbestand oder Beendigung seiner Unterstellung unter das Mandatssystem sowie über sein Verhältnis zu Syrien und zum VB. Die Bemerkung BLOCHs, das Mandatssystem habe "für den Sandschak nach Erlöschen des Mandats über Syrien in gewisser Weise, insbesondere durch Einsetzung eines Völkerbundskommissars fortgesetzt werden sollen" ²⁶³⁾, ist wohl ebenso als eine mehr politisch als völkerrechtlich gemeinte Äusserung zu verstehen wie die Kennzeichnung als "Einrichtung einer Art französisch-türkischen Kondominiums in Hatay durch den Völkerbund" bei Alcide EPRAY ²⁶⁴⁾.

Die Frage nach dem Staatscharakter des Sandschaks ist weder in den "Grundlinien" noch im "Statut" ausdrücklich beantwortet. Nach der Dreielementenlehre muss aber m. E. angenommen werden, dass der Sandschak ein Staat war; er verfügte über eine ihre Autorität aus dem Gebiet selbst ableitende, voll organisierte, eigene Verwaltungs- und Regierungsorganisation mit allen Legislativ-, Exekutiv- und Judikativorganen, damit also über eine eigenständige Staatsgewalt ²⁶⁵⁾, er besass ein fest abgegrenztes (Staats-) Gebiet, und er hatte eigene Bürger.

Sandschak gegenüber dem Statut von 1937 vgl. BASDEVANT, *Revue de droit international et de législation comparée*, 1938, S. 661 ff. (691 - 693) und BLOCH *ZaöR* 1937, S. 823 ff. (823/824)

262) Vgl. unten Zweiter Teil, Zweiter Abschnitt, E

263) in *ZaöR* 1937, S. 412

264) in: *Europäische Revue* 1939, S. 205

265) so auch Giuseppe SPERDUTI, *Aspetti giuridici della questione del Sangiaccato di Alessandretta*, Milano (Giuffrè) 1939, S. 175; er hält dieses Kriterium schon für allein ausreichend zur Bejahung der Staatseigenschaft: "infine il Sangiaccato possiede ed esercita in proprio la potestà di legislazione, di amministrazione e di giurisdizione, circostanza quest'ultima che, anche individualmente considerata, è stata dalla dottrina ritenuta già in sè bastevole per provare l'esistenza di uno Stato."

Abzulehnen ist die Ansicht BASDEVANTS, der meint, dass der Sandschak kein Staat sei, weil die Eigenschaft als "citoyen du Sandjak" nur eine "sorte de privilège" neben der syrischen Staatsangehörigkeit sei, die die Bürger des Sandschaks auch weiterhin beibehalten hätten ²⁶⁶⁾, dass deshalb der Sandschak "reste dans le cadre de l'Etat syrien. Seulement il reçoit par acte international un régime d'autonomie" ²⁶⁷⁾; die doppelte Staatsbürgerschaft der Bewohner des Sandschaks schliesst dessen Staatseigenschaft nicht aus, zumal die akzessorisch beibehaltene syrische Staatsbürgerschaft im wesentlichen die Ermöglichung des geplanten diplomatischen Schutzes der Sandschakbewohner durch Syrien im Ausland dienen sollte ²⁶⁸⁾.

Aus diesem Grunde kann auch der Ansicht v. FREYTAGH-LORINGHOVENS nicht gefolgt werden, der "unter den Auspizien der Genfer Liga" geschlossene Französisch-türkische Vertrag vom 29.5.1937 sichere lediglich "dem Sandschak Autonomie im Rahmen des syrischen Staates" zu ²⁶⁹⁾. Die in Punkt 1 der "Grundlinien" und Art. 1 des "Statuts" benutzte Formulierung, der Sandschak sei eine "entité distincte", kann nur bedeuten, dass seine Stellung als die "einer von Syrien getrennten 'unabhängigen Einheit'" ²⁷⁰⁾ zu begreifen ist. Ausserdem ist sowohl in den "Grundlinien" als auch im "Statut" immer von "indépendance", nicht von "autonomie" die Rede.

266) in: Revue de droit international et de législation comparée 1938, S. 682

267) aaO S. 677

268) Vgl. SPERDUTI aaO S. 174/175: "la sua popolazione è data dall'insieme degli individui investiti della qualità di suoi cittadini, poco rilevando a tale effetto che i medesimi siano pure cittadini siriani: da un lato perchè, in generale, per la determinazione del carattere statale di un ente non è d'ostacolo il fatto che i suoi sudditi abbiano pure una seconda cittadinanza (fenomeno questo che suole, ad esempio, verificarsi in tutti gli Stati federali); dall'altro perchè la cittadinanza siriana, accessoria a quella del Sangiaccato, costituisce soprattutto un espediente ai fini della protezione diplomatica di quegli individui;"

269) "Das Sandschak Alexandrette" in: Europäische Revue 1939, S. 102 ff.

270) so BLOCH, ZaöR 1937, S. 824/825

Mit Recht spricht deshalb KHADDURI davon, dass nach der Umbenennung des Sandschaks durch dessen erstes gewähltes Parlament im September 1938

"... the state came to be known as the Republic of Hatay" (271);

mit Recht nimmt deshalb SPERDUTI an:

"... la qualifica spettante al Sangiaccato à quella di Stato, nel senso di diritto pubblico interno" (272).

Zweifel könnten sich allerdings hinsichtlich der Eigenschaft des Sandschaks als Völkerrechtssubjekt, hinsichtlich seiner Teilnahme am Völkerrechtsverkehr ergeben, da die Führung der auswärtigen Angelegenheiten allein Syrien vorbehalten war²⁷³). Da die Regierung des Sandschaks jedoch unter bestimmten Bedingungen von der syrischen Regierung den Abschluss völkerrechtlicher Verträge speziell für den Sandschak verlangen konnte und da die Regierung des Sandschaks unmittelbar mit dem Völkerbund in Verkehr treten konnte, wird man diese Frage bejahen müssen; auch JENKS hält den Sandschak für

"a territory with a certain degree of international personality" (274).

Unklar geblieben ist das Verhältnis der Sonderregelung für den Sandschak zum Mandatssystem; das besondere Statut des Gebiets war offensichtlich vor allem in Hinblick auf die Zeit nach der damals für die nahe Zukunft in Aussicht gestellten Beendigung des Syrien-Mandats entworfen

271) Majid KHADDURI, The Alexandretta Dispute, in: The American Journal of International Law Bd. 39 (1945), S. 406-425 (423)

272) SPERDUTI aaO S. 174

273) Hieraus folgert SPERDUTI das Fehlender Völkerrechtssubjektivität: "Seguendo questa interpretazione, risulta sufficientemente giustificata l'asserita mancanza nel Sangiaccato, sebbene Stato, della qualità di persona di diritto internazionale..." (S. 186)

274) in: Friedenswarte 1938, S. 36

worden; bis zu diesem Zeitpunkt sollten von Frankreich übergangsweise noch gewisse Mandatsfunktionen ausgeübt werden können²⁷⁵⁾, ohne dass jedoch Klarheit über die grundsätzliche Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit des Gebiets zu den Mandatsgebieten geschaffen wurde²⁷⁶⁾.

Unklar war endlich hier, wie in fast allen Gebieten, in denen der VB gebietsbezogene Aufgaben erfüllte, die Frage, wem die Souveränität über das Gebiet zustand. Eine befriedigende Antwort wird sich hier wohl kaum finden lassen, da die üblicherweise als Merkmale der Souveränität angesehenen einzelnen Souveränitätsrechte hier auf den Völkerbund, Frankreich, Syrien, die Türkei und - in geringem Maße - auch auf die Regierung des Sandschaks selbst in einer Weise verteilt wurden, die ein stärkeres Überwiegen einer Seite nicht erkennen lässt.

KHADDURI umschreibt die völkerrechtliche Stellung des Sandschaks wie folgt:

"The Sanjak's new status may be defined as a collective protectorate; the country however was not to be protected by all the powers together, for they were made severally or dually responsible for the exercise of its sovereignty. Such a regime of protection is more than a collective guarantee by foreign powers. The case furnishes a good example of sovereignty being neatly divided in order to satisfy foreign interests and local conditions" (277).

-
- 275) Vgl. Louis CAVARÉ, *Le droit international public positif*, Paris (Pedone) 1951, Bd. I S.443: "Il était prévu que, jusqu'à la fin du Mandat, la France appliquerait le nouveau régime dans toute la mesure compatible avec l'exercice de son Mandat."
- KHADDURI, *AJIL* 39 (1945), S. 418: "The new regime of the Sanjak was to work within the framework of the Mandate System until that system had come to an end."
- 276) Bezeichnend ist, dass die Ständige Mandatskommission des Völkerbundes, als sie sich 1939 anlässlich der Abtretung des Gebiets an die Türkei mit dem Sandschak befasste, einerseits von der "Mandatsmacht" Frankreich sprach, sich aber andererseits für unzuständig erklärte (vgl. unten Zweiter Teil Zweiter Abschnitt E, sowie auch KHADDURI aaO S. 423 ff., SPERDUTI aaO S. 201 ff.)
- 277) KHADDURI, *AJIL* Bd. 39 (1945), S. 419

1. Abschnitt Vergleichende Betrachtung der Gebiete, in denen der VB gebietsbezogene Aufgaben wahrnahm; die Gebiete mit internationalem Status

A. Vergleichende Betrachtung der Gebiete, in denen der VB gebietsbezogene Aufgaben wahrnahm

Eine vergleichende Betrachtung der jeweiligen Aufgabenstellung des VB in den genannten fünf Gebieten führt zu der Feststellung, dass dem VB hier jeweils recht unterschiedliche Rechte, Pflichten und Aufgaben zukamen.

Das ist nicht verwunderlich, wenn man sich vergegenwärtigt, wie unterschiedlich die jeweiligen Interessen waren, zwischen denen ein Kompromiss gefunden werden musste. Es leuchtet ein, dass die Aufgaben des VB in den Mandatsgebieten, wo es galt, Mi litär- und Wirtschaftsinteressen der - meist europäischen - Kolonialmächte mit den Anliegen unterentwickelter Völker in Einklang zu bringen, anders aussehen mussten als etwa in Danzig, wo polnische Hafen- und Wirtschaftsinteressen gegenüber einer deutschen Bevölkerung zu wahren waren, dass die Überwachung eines Entmilitarisierungs- und eines Autonomiestatus' - wie bei den Alandsinseln - anders aussehen musste als die Übernahme weitgehender Verwaltungsfunktionen als Ersatz für eine mit Mühe verhinderte Annexion - wie im Saarland und ähnlich im Sandschak von Alexandrette.

Hinzukommt, dass auch, soweit dieser VB-Tätigkeit eine einheitliche Grundidee zugrundelag, die konkret zustandegekommene Regelung immer stark von den jeweiligen Machtverhältnissen bei der Schaffung des jeweiligen Gebietsstatus beeinflusst war.

Das gilt schon für die meist recht willkürliche Auswahl der betroffenen Gebiete. Ebenso wie die ehemals deutschen Kolonien (und auch diese nur mit Ausnahmen) hätten auch, wie zeitweise geplant, die übrigen Kolonial-

gebiete dem Mandatssystem unterstellt werden können. Freie Städte zur Sicherung eines freien Zugangs zum Meer für Binnenstaaten hätten ebenso wie in Danzig zB in Triest und Fiume für die ihres Zugangs zum Meer beraubten Staaten Österreich und Ungarn begründet werden können. Für einen vom VB garantierten Autonomiestatus boten sich neben den Alandsinseln insbesondere im östlichen Europa zahlreiche Gebiete an, in denen Staatsgrenzen unter Verletzung des Nationalitätenprinzips gezogen worden waren. Dem vom VB verwalteten Saargebiet entsprach - bis 1923 - das von den Alliierten und Assoziierten Hauptmächten verwaltete Memelgebiet. Bei der Schaffung des Sandschaks von Alexandrette schliesslich spricht vieles dafür, dass der damals schon weitgehend entmachtete VB hier nur mit der undankbaren Rolle betraut werden sollte, eine türkische Annexion zu verschleiern.

Der Einfluss tatsächlicher Machtverhältnisse macht sich in gleicher Weise auch bei der Bestimmung von Art und Umfang der dem VB übertragenen Aufgaben geltend; ob der Genfer Organisation die gesamte Verwaltung eines Gebiets übertragen wurde oder ob sie nur auf Anforderung einen Autonomiestatus kontrollieren sollte, war nicht ausschliesslich von Sachnotwendigkeiten, sondern wohl ebenso stark von den Machtverhältnissen der beteiligten Staaten bestimmt. Trotz der idealistischen Vorstellungen der VB-Gründer, die in der dargestellten Verwaltungstätigkeit des VB die ersten Ansätze zu einer konflikteausschliessenden Weltfriedensordnung sahen, ähnelte in der Praxis diese VB-Verwaltung doch eher einer mehr zufälligen Funktionsanhäufung als einem durchdachten System.

Es kann deshalb nicht verwundern, wenn die verschiedenen VB-Aufgaben kaum mit Hilfe eines der Begriffe des klassischen Völkerrechts einheitlich erfasst werden können.

Die Souveränität über die betroffenen Gebiete war sehr unterschiedlich verteilt; während sie im Falle der Alandsinseln ausdrücklich Finnland zuerkannt ²⁷⁸⁾ und beim Saargebiet nach herrschender Meinung beim

278) SUONTAUSTA aaO S. 744

Deutschen Reich verblieben war²⁷⁹⁾, gehen die Ansichten für die Freie Stadt Danzig²⁸⁰⁾ ebenso auseinander wie für die Mandate²⁸¹⁾ und den Sandschak von Alexandrette²⁸²⁾. Der - insbesondere in den letzten drei Fällen - mit jeweils verwandter Argumentation geführte Streit musste fruchtlos bleiben, da der Begriff der Souveränität auf Fälle wie immer gearteter internationaler oder international überwachter Verwaltung kaum passen dürfte.

Auch der bei den meisten Gebieten vielfach im Schrifttum ins Spiel gebrachte Begriff der Staatsdienstbarkeit (Servitud) vermag die dargestellte Völkerbundstätigkeit nicht einheitlich zu umfassen. Ganz abgesehen davon, dass der Begriff selbst umstritten ist²⁸³⁾ und dass er für den noch am ehesten passenden Fall, den der Alandsinseln, von der internationalen Juristenkommission abgelehnt worden ist²⁸⁴⁾, konnte er unmöglich jene Fälle umfassen, in denen, wie bei Danzig oder beim Sandschak von Alexandrette, jeweils das ganze Staatswesen unter VB-Schutz und -Aufsicht gestellt war. Auch Begriffe wie Kondominium oder Koimperium, wie sie zum Teil in bezug auf Danzig oder die Mandatsgebiete zur Kennzeichnung der Tatsache verwandt wurden, dass hier der VB neben bestimmten Staaten gewisse Herrschaftsfunktionen ausübte, scheinen zu sehr auf die Herrschaftsausübung durch Staaten zugeschnitten zu sein, als dass sie auf eine Verwaltung durch internationale Organisationen, die ohne Eigeninteresse handeln, sinnvoll angewendet werden könnten; zudem würden sie nicht auf alle genannten Gebiete, etwa nicht die Alandsinseln, passen.

Als wenig ergiebig erweist sich endlich auch eine gemeinsame Charakteri-

279) Vgl. oben 1. Teil, 1. Abschnitt, B III 3 Fn. 182

280) Vgl. oben 1. Teil, 1. Abschnitt, B II 3 Fn. 148 - 151

281) Vgl. oben 1. Teil, 1. Abschnitt, B I 3 Fn. 62 - 68

282) Vgl. oben 1. Teil, 1. Abschnitt, B I 5 zu Fn. 277

283) Vgl. hierzu die Schrifttumsnachweise bei: Helen Dwight REID, *International Servitudes in Law and practice*, Chicago 1952, S. 25 - 35; bei: F. A. VÁLI, *Servitudes of international law*, 2nd. ed. London 1958, S. 33 - 63; vgl. weiter Leonore HERBST, *Staatusukzession und Staats-servituten*, Berlin 1962, S. 30 ff., 38

284) S. d. N. Journal officiel Octobre 1920, Supplément 3 S. 18

sierung der Gebiete mit gebietsbezogenen Aufgaben des VB durch überwiegend politologisch geprägte Begriffe wie den der "international frontier"²⁸⁵⁾ oder des "international government"²⁸⁶⁾, da sie nicht nur von ihren Schöpfern für einen weit grösseren und in sich noch unterschiedlicheren Kreis von Gebieten als den hier behandelten verwandt werden, sondern auch für eine rechtswissenschaftliche Untersuchung allzu unbestimmt und ohne klar erkennbar zugeordnete Rechtsfolge sind.

Naheliegen könnte der Versuch, die hier behandelten Gebiete als "internationalisierte Gebiete unter VB-Beteiligung" gemeinsam zu kennzeichnen. Auch der Begriff der Internationalisierung ist aber, zum Teil mehr politologisch, zum Teil mehr juristisch gewendet, schon mit so unterschiedlicher Sinngebung verwandt worden, dass er nicht mehr geeignet erscheint, aus sich heraus für die unter ihn subsumierten Gebiete bestimmte Begriffsmerkmale als gemeinsam gegeben festzustellen²⁸⁷⁾.

Es soll vielmehr versucht werden, mit Hilfe eines vom IGH - in bezug auf die Mandatsgebiete - benutzten Ausdrucks, dem des "Gebiets mit internationalem Status" gemeinsam anwendbare Rechtsgrundsätze für die oben behandelten Gebiete zu entwickeln.

-
- 285) Mit diesem Begriff sucht H. Duncan HALL (Mandates, dependencies and trusteeship, London, Washington 1948) alle Gebiete der Erde zu umschreiben, in denen kollidierende Nachbarinteressen entweder zu dauernder Konfliktgefahr oder zu verschiedenen Arten gemeinsamer Gebietsverwaltung geführt haben.
- 286) Mit diesem Begriff versucht etwa Clyde EAGLETON, (International Government, New York 1948) die Kriegsverhütungstätigkeit von VB und OVN, aber darüber hinausgehend auch multilaterale Vertragsbeziehungen ohne Einschaltung dieser Organisationen in einem von ihm aufgebauten System zu erfassen.
- 287) Vgl. die Zusammenstellung der unterschiedlichen Sinngebungen bei Raimund BECK, Die Internationalisierung von Territorien, Stuttgart 1962, S. 15, 21, 45, 49, 57, 60 ff.

B. Die Gebiete, in denen der VB gebietsbezogene Aufgaben erfüllte,
als "Gebiete mit internationalem Status"

I. Der Begriff des Gebiets mit internationalem Status

Der Begriff des Gebiets mit internationalem Status wurde erstmalig im Gutachten des IGH vom 11. 7. 1950²⁸⁸⁾ als grundlegender, weite Teile der Entscheidung tragender Begriff verwandt. Zur Rechtfertigung seiner Schlussfolgerung, dass das Mandatsgebiet Südwestafrika auch noch nach VB-Auflösung unter dem fortgeltenden Mandatstatus stehe, führte der Gerichtshof aus:

"The object of the Mandate regulated by international rules far exceeded that of contractual relations regulated by national law. The Mandate was created ... as an international institution with an international object. ... The international rules regulating the Mandate constituted an international status for the Territory recognized by all the Members of the League of Nations ..." (289).

Er konnte dabei anknüpfen an eine fast ebenso bedeutsame Entscheidung eines anderen Gremiums, der internationalen Juristenkommission, die anstelle des noch nicht errichteten StIGH im Jahre 1920 über den Rechtsstatus der Alandsinseln zu befinden hatte. Nach Ansicht dieser Juristenkommission war für diese Inselgruppe durch den Pariser Frieden von 1856 ein "règlement de caractère objectif", ein "règlement d'intérêts européens" - beides offensichtlich dem "international status" verwandte Begriffe - geschaffen worden:

288) International status of South West Africa, Advisory opinion of July 11th 1950; ICJ Reports 1950, S. 128-219
289) aaO S. 132

"Il est certain que les stipulations arrêtées à Paris entre les Puissances et la Russie dépassaient la portée d'intérêts purement suédois. Il s'agissait en effet, d'un intérêt européen provenant de la grande importance stratégique de l'archipel d'Åland. Ce caractère européen ressort notamment de la rédaction du 5ème point des préliminaires du traité de 1856 ... " (290).

"Les Puissances ont, en effet, dans de nombreux cas, depuis 1815, et notamment lors de la conclusion de Traités de Paix, cherché à établir un véritable droit objectif, de vrais statuts politiques, dont les effets se font sentir en dehors même du cercle des parties contractantes" (291).

"On arrive à une conséquence analogue en adoptant le point de vue exprimé ci-dessus qu'il s'agit en effet d'un règlement positif d'intérêts européens et non de simples obligations politiques individuelles et subjectives" (292).

Im Anschluss an diese damals viel beachtete Entscheidung hat der Begriff der objektiv geltenden Statusregelung wachsende Billigung gefunden. In der Völkerrechtspraxis ist es heute weitgehend anerkannt, dass durch multilaterale Abkommen, sei es im Wege der Ausdehnung der Vertragswirkungen auf Drittländer, sei es durch Bildung von Völkergewohnheitsrecht im Anschluss an solche multilateralen Vereinbarungen, für bestimmte Territorien ein Drittstaaten bindender, zum allgemein geltenden Völkerrecht gehörender "objektiver Status" geschaffen werden kann:

"certain types of international régimes or systems, while having their origin in instruments contractual in form, are not themselves of a contractual character but rather have or acquire, an essentially objective, selfcontained character, a status independent of the instrument that created them, so that their existence is not affected by the lapse of that instrument, material changes in its terms, or the disappearance of one of the parties to it" (293).

-
- 290) Société des Nations, Journal officiel Octobre 1920, Supplément 3, S. 17
 - 291) aaO S. 17
 - 292) aaO S. 18
 - 293) C. G. FITZMAURICE, The Law and Procedure of the International Court of Justice: General Principles and substantive law, in: BYIL, vol XXVII (1950) S. 1 - 41 (8); vgl. auch die

Dass das Völkerrecht die Institution eines "internationalen Status", der dauernd und für alle anderen Völkerrechtssubjekte beachtlich eine objektive Ordnung schafft, kennt, ist zwar in der Völkerrechtswissenschaft bis heute umstritten²⁹⁴⁾, wird aber doch von der herrschenden Meinung anerkannt.

Teilweise verwendet man ihn zwar mit Rücksicht auf die pacta-tertiis-Regel mit Vorsicht, billigt aber gleichwohl eine der wichtigsten Folgerungen aus seiner Anerkennung, die, dass interessierte Drittstaaten oder sogar alle Staaten trotz gebietlicher oder sonstiger Veränderungen die Aufrechterhaltung des vereinbarten Status verlangen können²⁹⁵⁾. Zumeist wird die Institution des "international status" als vom Völkerrecht anerkannte Ausnahme von der pacta-tertiis-Regel betrachtet²⁹⁶⁾. Nach einer anderen

Ausführungen FITZMAURICES in: Second Report on the Law of treaties, Yearbook of the International Law Commission 1960, vol II S. 98 Abs. 71

294) Vgl. die Diskussionsbeiträge in den Beratungen der International Law Commission, Yearbook of the International Law Commission 1964, vol I, S. 96 ff.

295) so etwa Wilhelm WENGLER, Völkerrecht, Berlin 1964, II 1305: "Ein solcher 'internationaler Status' eines Gebiets dürfte wohl nur der Reflex dessen sein, dass nicht nur die unmittelbar an dem Gebiet selbst interessierten Staaten das Regime eingerichtet haben, sondern dass ein Kollektivvertrag zahlreichen oder sogar allen Staaten das Recht gibt - nicht selten wieder im Interesse der Bevölkerung des Gebietes - zu verlangen, dass das vereinbarte Regime trotz solcher Veränderungen der ursprünglichen Voraussetzungen erhalten bleibt."

WHEATON's Elements of International Law, 6th English edition, London 1929, S. 418: "international status ... which every state has the right to keep maintained"; vgl. auch VERDROSS, Völkerrecht, 5. Aufl. S. 184

296) Paul GUGGENHEIM, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. I, Basel 1948, S. 90: "Das Völkervertragsrecht weist jedoch Sätze auf, die an dritte Staaten, bzw. die ihnen unterworfenen Individuen (zB Staatsangehörige) mit dem Anspruch auf Unterwerfung unter die Vertragspflichten herantreten. In erster Linie wird die Effektivität eines internationalen, auf einem Vertrag beruhenden Territorialstatuts in der Weise geschützt, dass dritte an dessen Zustandekommen nicht beteiligte Staaten durch es gebunden werden." Charles ROUSSEAU, Droit international public, Paris 1953, S. 53: "En principe les traités n'obligent que les seules parties contractantes. Il est cependant une exception importante;

neueren Auffassung sind hier von der Völkerrechtspraxis schon "schwache Keime zu einer (völkerrechtlichen) Gesetzgebung" ²⁹⁷⁾ anerkannt:

"Ein Vertrag, der allgemeine Zustimmung - insbesondere seitens der maßgebenden Mächte - gefunden hat, besitzt oft ein solches Gewicht, dass er als Ausdruck einer allgemeinen Rechtsauffassung auch für aussenstehende Staaten verbindlich wird" (298).

"Thus, upon analysis, the doctrine of international status amounts to an affirmation of international legislation. For status implies an area of operation not limited to the original contracting parties or to contracting parties generally. Status operates erga omnes" (299).

In der "International Law Commission" der OVN, die sich bei ihren Beratungen über die Kodifikation des internationale Verträge betreffenden Völkerrechts ebenfalls mit dem Problem der einen internationalen Status schaffenden Verträge befasste, schlug der - (2.) - Berichterstatter der Kommission hierzu, Sir Humphrey WALDOCK, folgende Fassung für eine Kodifikation vor:

"Article 63 - Treaties providing for objective régimes

1. A treaty establishes an objective régime when it appears from its terms and from the circumstances of its conclusion that the intention of the parties is to create in the general interest general obligations and rights relating to a particular region, State, territory, locality, river, waterway, or to a particular area of sea, sea-bed or airspace; provided that the parties include among their number any State having territorial competence with reference to the subject-matter of the treaty, or that any such State has consented to the provision in question.

les traités qui créent une situation juridique objective s'imposent aux Etats tiers. Il en va ainsi spécialement pour les traités établissant un statut politique et territorial, généralement considérés comme opposables à d'autres Puissances que les Etats signataires"; ähnlich Sir Arnold McNAIR in BYIL XI (1930) S. 114

297) Alf ROSS, Lehrbuch des Völkerrechts (Deutsche Ausgabe), Stuttgart, Köln 1951, S. 82

298) ders. aaO S. 82

299) Sir Hersch LAUTERPACHT, The development of International Law by the International Court, New York, 1958, S. 182

2. (a) A State not a party to the treaty, which expressly or impliedly consents to the creation or to the application of an objective régime, shall be considered to have accepted it.
(b) A State not a party to the treaty, which does not protest against or otherwise manifest its opposition to the régime within a period of X years of the registration of the treaty with the Secretary-General of the United Nations shall be considered to have impliedly accepted the régime.

3. A State which has accepted a régime of the kind referred to in paragraph 1 shall be

(a) bound by any general obligations which it contains; and
(b) entitled to invoke the provisions of the régime and to exercise any general right which it may confer, subject to the terms and conditions of the treaty.

4. Unless the treaty otherwise provides, a régime of the kind referred to in paragraph 1 may be amended or revoked by the parties to the treaty only with the concurrence of those States which have expressly or impliedly accepted the régime and have a substantial interest in its functioning" (300).

II. Untersuchung, ob die Gebiete, in denen der VB gebietsbezogene Aufgaben wahrnahm, als Gebiete mit internationalem Status zu bezeichnen sind

Voraussetzung für die Annahme eines objektives Recht schaffenden "internationalen Status" ist, wie besonders in dem genannten Kodifikationsentwurf herausgearbeitet, dreierlei:

- (1) ein aus den Umständen bei Vertragsschluss sich ergebendes, der Schaffung des Status zugrundeliegendes "general interest" (entsprechend dem "intérêt européen" der Entscheidung der internationalen Juristenkommission aus dem Jahre 1920 betreffend den Status der Alandsinseln),

300) Third Report on the Law of treaties by Sir Humphrey WALDOCK, OVN-Dokument A/CN. 4/167 Add. 1 - 3, in: Yearbook of the International Law Commission 1964 vol II (A/CN.4/Ser.A/1964) S. 26/27

- (2) die aus den Umständen bei Vertragsschluss sich ergebende Absicht, "general obligations" zu schaffen (entsprechend der Absicht "à établir un véritable droit objectif" in der Entscheidung der internationalen Juristenkommission),
- (3) Die Befugnis zumindest eines der Vertragschliessenden, über das betroffene Gebiet zu verfügen.

Diese drei Voraussetzungen sind für die genannten fünf Gebiete erfüllt.

Das "allgemeine", über den Kreis der unmittelbar Betroffenen hinausgehenden Interesse - und die damit verbundene Absicht, "generelle" Verpflichtungen zu begründen - ergibt sich für die Mandatsgebiete, für Danzig und für das Saargebiet schon aus der Aufnahme der grundlegenden Normen für ihren Gebietsstatus in den Versailler Vertrag, der geradezu ein klassisches Beispiel ist für einen multilateralen Vertrag, durch den eine allgemeine Friedensordnung begründet werden soll³⁰¹⁾. Dass die unmittelbar interessierten Mächte, die späteren Mandatsmächte, Polen und Frankreich, sich der Zustimmung und Unterstützung aller Siegermächte des Weltkriegs versicherten, dass sie zudem die meist selbst gar nicht interessierten fünf Hauptmächte als Zessionare für die betroffenen Gebiete zunächst einschalteten, zeigt, dass die angestrebten Gebietsrege-

301) Dass in bezug auf die Freie Stadt Danzig durch den Versailler Vertrag ein internationaler Status begründet worden ist, wird allerdings von STRITZEL (aaO S. 103 ff.) bestritten; er meint, das mit Rücksicht darauf ablehnen zu können, dass der StGH nicht allgemein für die auf Grund des Versailler Vertrags geschaffenen Gebietsregelungen Abänderbarkeit nur durch neuen Kollektivvertrag angenommen hat (aaO S. 105; CPCIJ sér. B Nr. 18 S. 16; aa der Richter HUBER, CPCIJ sér. B Nr. 18 S. 29); der Ansicht des StGH ist zuzustimmen für die Fälle, in denen der Versailler Vertrag lediglich einen Gebietswechsel - wie bei den meisten Abtretungen - herbeigeführt hat; sofern jedoch, wie bei den Mandaten und wie auch im Falle der Freien Stadt Danzig, ein kompliziert geregeltes System zueinander in Beziehung gesetzter Rechte und Pflichten verschiedener Staaten und des VB unter dauernder internationaler Überwachung, Garantie und Kontrolle für ein bestimmtes Gebiet begründet wurde, ergibt sich klar, dass hier im Interesse einer den Kreis

lungen als Teile einer Weltfriedensordnung gedacht waren, dass sie im Allgemeininteresse erfolgten und allgemeine Rechte und Pflichten begründen sollten. Dass dabei die Rechtsstellung der betroffenen Gebiete nur in den grundlegenden Beziehungen im Versailler Vertrag geregelt war und die Einzelregelungen in anderen Verträgen oder sonstigen Normen mit einer geringeren Anzahl von Beteiligten enthalten waren, etwa für die Mandatsgebiete in den Mandatssatzungen oder für Danzig in Verträgen wie der Pariser Konvention, muss dabei ohne Einfluss sein. Auch die herrschende Meinung im Falle der Freien Stadt Danzig, die etwa allein die Pariser Konvention, nicht hingegen Art. 104 des Versailler Vertrags als maßgebende Rechtsgrundlage für die Rechte Polens in Danzig ansieht, zögert doch nicht, in Zweifelsfällen auf Art. 104 als Auslegungsmittel zurückzugreifen³⁰²⁾; ganz ähnlich hat die Tatsache, dass die Rechtsbeziehungen zwischen dem Mandatsgebiet Irak und der Mandatsmacht Grossbritannien nicht in einer Mandatssatzung, sondern in einem zwischenstaatlichen Vertrag geregelt waren³⁰³⁾, niemanden dazu veranlasst, den Irak etwa nicht als Mandatsgebiet anzusehen.

Für die Alandsinseln wurde das "intérêt européen" bereits mit der zitierten Entscheidung der Juristenkommission dargelegt³⁰⁴⁾. Für den Sandshak von Alexandrette endlich ergibt sich die Absicht, generelle Verpflichtungen im Allgemeininteresse zu begründen, einmal daraus, dass hier ein bisheriger Teil eines Mandatsgebiets unter einen Sonderstatus gestellt wurde, zum anderen daraus, dass auch hier alle VB-Mitglieder durch ihre Zustimmung zu der Resolution vom 27. 1. 1937 zum Ausdruck

der unmittelbar Beteiligten überschreitenden Staatengemeinschaft ein dauerhafter, nicht durch Sondervertrag abänderbarer Rechtszustand geschaffen werden sollte.

302) Bericht des Delegierten QUINONES DE LEON an den Völkerbundsrat vom 7. 7. 1923; vgl. HOSTIE aaO 1934, S. 84

303) s. o. Fn. 35, 36

304) Die Entscheidung betrifft zwar den Status nach dem Vertrag von 1856; der Status von 1921, der die VB-Beteiligung vorsah, sollte diesen früheren Status aber nur fortsetzen und bestätigen; vgl. oben 1. Teil, 1. Abschnitt B IV 3 b, Fn. 216

brachten, dass sie hier eine allgemein verbindliche, objektiv geltende Ordnung für das Gebiet schaffen wollten.

An den grundlegenden Gebietsregelungen waren auch immer die über die Territorien Verfügungsbefugten Mächte, bei den Mandaten, bei Danzig und beim Saargebiet die Alliierten und Assoziierten Hauptmächte, an die die Gebiete vom Reich abgetreten worden waren, bei den Alandsinseln Finnland und beim Sandschak von Alexandrette sowohl der VB als auch die bisherige Mandatsmacht Frankreich, beteiligt.

Dass einige der betroffenen Gebiete eigene Staatsgebilde waren, andere eigene, nichtstaatliche Territorien darstellten und endlich eines - die Alandsinseln - einen Teil eines Staates bildete, kann einer gemeinsamen Kennzeichnung der Gebiete als Gebiete mit internationalem Status nicht entgegenstehen; selbst das in sich viel geschlossener Mandatssystem umfasste gleichermaßen Territorien ohne jede Staatsqualität - etwa die C-Mandate -, Gebiete, deren Staatlichkeit ausser Zweifel stand - etwa den Irak - und Gebiete, in denen jedenfalls die wohl herrschende Meinung Staaten sah - die übrigen A-Mandate (Syrien, Libanon, Palästina, Transjordanien) ³⁰⁵⁾.

Die von der "International Law Commission" geforderten Merkmale für Gebiete mit internationalem Status liegen bei den genannten fünf Gebieten somit sämtlich vor.

Neben den drei vom Kodifikationsentwurf geforderten Voraussetzungen wird man allerdings noch ein weiteres für die Bejahung eines internationalen Status¹ fordern müssen: die praktische Durchsetzung und internationale Anerkennung, das "In-Vollzug-Setzen" des Status'. Im Schrifttum kommt diese Forderung, wenn auch unvollkommen, dadurch zum Ausdruck, dass dort verlangt wird, dass der Vertrag "allgemeine Zustimmung ... gefun-

³⁰⁵⁾ s. o. zu Fn. 69

den hat" ³⁰⁶⁾ und dass er erst - dadurch - seinen objektiven Charakter "erwerbe" ("acquire") ³⁰⁷⁾. Die Berechtigung einer solchen Forderung ergibt sich vor allem, wenn man vergleicht, wann im Völkerrecht Staaten anerkannt werden. Der internationale Status eines Gebiets erhebt in gleicher Weise Anspruch auf allgemeine Beachtung wie die Staatlichkeit bestehender Staaten; ebenso wie ein Gemeinwesen als Staat nur dann von der Völkerrechtsordnung anerkannt wird, wenn auch die dritte der von der Dreielementenlehre geforderten Voraussetzungen vorliegt, wenn also eine Staatsgewalt feststellbar ist, kann der internationale Status eines Gebietes nur erga omnes wirken, wenn er sich erst einmal auf dem betroffenen Gebiet tatsächlich durchgesetzt hat ³⁰⁸⁾.

Auch diese Voraussetzung ist für die Mandatsgebiete, für Danzig, das Saargebiet und die Alandsinseln, gegeben; der dort begründete Status hat jeweils mehr als ein Jahrzehnt unangefochten bestanden und ist beachtet und allseits anerkannt worden. Zweifelhaft ist hingegen, ob auch im Sandschak von Alexandrette sich jemals der beschlossene internationale Status tatsächlich ganz durchgesetzt hat. Wenig mehr als 1 1/2 Jahre nach dem VB-Ratsbeschluss ist das Gebiet an die Türkei abgetreten worden ³⁰⁹⁾; schon bevor sämtliche Organe des Sandschaks in der vorgesehenen Weise konstituiert waren, wurde das Gebiet von türkischen und französischen Truppen besetzt, die weitgehend die Macht ausgeübt haben dürften. Ob angesichts dieser Umstände von einem tatsächlichen In-Vollzug-Setzen des Status' gesprochen werden kann, ist eine Frage, die man wohl wird verneinen müssen, wenngleich sie mit Sicherheit nur auf Grund einer eingehenden Klärung der tatsächlichen Verhältnisse im Sandschak in den Jahren 1937 bis 1939 zu beantworten sein dürfte. Eine solche Klärung erschien von Deutschland aus und im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich. Lediglich aus diesem Grunde ist daher auf den folgenden Seiten

306) Vgl. oben zu Fn. 298

307) Vgl. oben zu Fn. 293

308) Der zwar von der Vollversammlung der OVN am 29.11.1947 genehmigte, aber nie in Vollzug gesetzte Palästina-Teilungsplan, der u. a. die Schaffung einer unter internationaler Verwaltung stehenden "City of Jerusalem" vorsah, wurde nicht als Hindernis für die Aufnahme Israels in die OVN (unter Einschluss zumindest de

der Sandschak unter den Gebieten mit internationalem Status mit aufgeführt (und nicht wie jene Gebiete, für die die VB-Tätigkeit unzweifelhaft nur geplant war - etwa Fiume - weggelassen) worden für den Fall, dass sich wider Erwarten bei einer genaueren Untersuchung eine tatsächliche volle Durchsetzung der Statusregelung von 1937 im Sandschak feststellen liesse.

Mit dieser Einschränkung ist auch die zusammenfassende Feststellung zu lesen, dass alle fünf Gebiete oder Gebietsgruppen, in denen der VB gebietsbezogene Aufgaben wahrnahm, als "Gebiete mit internationalem Status" angesprochen werden können.

III. Die rechtliche Behandlung der Gebiete mit internationalem Status

Die Auseinandersetzung über die völkerrechtliche Behandlung der Gebiete mit internationalem Status entzündete sich zumeist an der Frage, ob bei einem Souveränitätswechsel über das betroffene Gebiet der Status auch für den neuen Souveränitätsinhaber gültig sein sollte, wenn er an dem ursprünglichen Vertrag nicht beteiligt gewesen war. Diese Frage wird, wo immer die Institution des Gebiets mit internationalem Status anerkannt wird, bejaht; wesentlicher Sinn der Schaffung dieses Begriffs war es ja gerade, die umstrittene erga-omnes-Wirkung zu rechtfertigen.

Im Zusammenhang mit dem Problem der Bindung von Drittstaaten stellt sich aber auch die bisher wenig erörterte Frage, welche Anforderungen an eine rechtswirksame Abänderung des Gebietsstatus gestellt werden müssen, insbesondere, inwieweit eine tatsächliche Missachtung durch Herstellung eines dem internationalen Status widersprechenden tatsäch-

facto von Westjerusalem) empfunden; offenbar wurde der internationale Status ohne ein "In-Vollzug-Setzen" als noch nicht wirksam begründet angesehen.

309) Vgl. unten 2. Teil, 2. Abschnitt, E.

lichen Zustands gemäss dem sonst vielfach im Völkerrecht zur Anwendung kommenden Effektivitätsgrundsatz die Geltung des Status¹ auch rechtlich zu beseitigen vermag.

Die Frage ist hier von besonderem Interesse, da in einem Grossteil jener Gebiete mit internationalem Status, in denen der VB gebietsbezogene Aufgaben wahrnahm, im Zusammenhang mit dem 2. Weltkrieg tatsächlich die internationale Verwaltung oder Kontrolle endete und die betroffenen Gebiete teilweise unter Missachtung ihres internationalen Status² annektiert wurden oder von Annexion bedroht waren oder - wie im Falle Südwestafrika - noch sind. Die aufgeworfene Frage ist im völkerrechtlichen Schrifttum und in der Rechtsprechung internationaler Gerichte bisher sowohl für einen Fall erörtert worden, in dem der internationale Status das ihm unterworfenen Territorium nur in bestimmten Beziehungen ergriff - nämlich im Falle der Alandsinselgruppe, in dem bis 1920 nur der militärische Status des Gebiets international geregelt war - als auch für einen Fall, in dem die gesamte völkerrechtliche Stellung eines Territoriums durch internationalen Status festgelegt war - nämlich bei den Mandatsgebieten des Völkerbundes.

Im Falle der Alandsinseln hatte im Jahre 1920 die bereits erwähnte internationale Juristenkommission, die vom Völkerbund anstelle des noch nicht gegründeten StIGH mit der Erstattung eines Gutachtens beauftragt war, zu der Frage Stellung zu nehmen, ob der 1856 durch Vereinbarung der europäischen Grossmächte begründete "europäische Status", der die Nichtbefestigung der Inselgruppe vorsah, durch die tatsächliche Anlage von Befestigungen seitens Russlands unter Duldung seiner Kriegsbündigten im ersten Weltkrieg beseitigt werden konnte. Sie hat dazu ausgeführt ³¹⁰⁾:

"Il serait d'ailleurs difficile d'admettre que, d'une manière générale, des actes commis par une des parties contractantes et tolérés par les autres, quoique contraires à une convention, puissent avoir pour effet d'anéantir cette Convention, et il

310) Vgl. Société des Nations, Journal off. Octobre 1920, Supplément 3; s. oben I. Teil, 1. Abschnitt B IV 1 und 2. Abschnitt B I.

serait plus difficile encore d'admettre que de tels actes puissent anéantir une stipulation incorporée solennellement dans un grand traité européen" (311).

"On peut donc déduire du fait que ces fortifications ont été élevées, aucun argument contre le maintien en vigueur de la Convention de 1856" (312).

"Si l'on admet ainsi que les stipulations de 1856 au sujet des Iles d'Aland revêtent le caractère d'un règlement d'intérêts européens, il devient évident que ce règlement ne peut être aboli ou modifié ni par des actes unilatéraux d'une Puissance quelconque, ni par des conventions entre quelquesunes seulement des Puissances signataires des actes de 1856 qui sont encore parties au traité" (313).

"En se déclarant indépendante et réclamant de ce chef sa reconnaissance comme personne de droit international, la Finlande ne peut se soustraire aux charges qui dérivent pour elle de ce règlement d'intérêts européens. Dans tout acte de reconnaissance il faut en effet sous-entendre la réserve que l'Etat reconnu respectera les obligations qui résultent pour lui soit du droit international général, soit des règlements internationaux relatifs à son territoire" (314).

Diese Feststellungen sind im völkerrechtlichen Schrifttum allgemein gutgeheissen worden; die Ausführungen des Juristenkommittees werden in den Lehrbüchern namhafter Autoren ohne Einschränkung als geltendes Völkerrecht wiedergegeben (315).

Sie besagen dreierlei:

- (1): Eine auch über Jahre andauernde, tatsächliche Nichtbeachtung eines internationalen Status' durch Herstellung eines ihm widersprechenden tatsächlichen Zustandes vermag nichts an der Gültigkeit und am Fortbestand dieses Status' zu ändern.

311) aaO S. 16

312) aaO S. 16

313) aaO S. 18

314) aaO S. 18

315) Alf ROSS, Lehrbuch des Völkerrechts, 1951, S. 82/83; Sir Arnold McNAIR, BYIL XI (1930) S. 114; Paul GUGGENHEIM, Lehrbuch des Völkerrechts, Basel 1948, I, S. 90; WHEATON aaO; Louis CAVARÉ, Le droit international public positif, Paris 1951, II S. 129; Marcel SIBERT, Traité de droit inter-

- (2): Ein von einer multilateralen Vereinbarung geschaffener internationaler Status kann nur durch eine neue Vereinbarung zwischen den Rechtssubjekten, die noch Vertragspartner sind, aufgehoben oder verändert werden; auch eine stillschweigende Duldung der Nichtbeachtung des Status ändert an seinem Fortbestand nichts.
- (3): Der im Völkerrecht sonst weitgehend beachtete Effektivitätsgrundsatz vermochte zwar einen nichtvertraglichen Wechsel der Gebietshoheit über die Alandsinselgruppe - von Russland auf das durch Dismembration entstandene, selbständige Finnland - wirksam herbeizuführen, er konnte sich jedoch nur so weit auswirken, wie nicht der internationale Status der Inselgruppe berührt wurde; denn auch wenn Finnland die tatsächlich befestigte Inselgruppe erhielt, blieb doch der Entmilitarisierungsstatus unberührt bestehen.

Schon die folgerichtige Anwendung dieses letzten Grundsatzes auf jene Fälle, in denen der internationale Status die gesamte völkerrechtliche Stellung eines Gebiets umgreift, musste dazu führen, dass in diesen Fällen bei Anerkennung des Vorrangs der Fortgeltung des internationalen Status vor der Geltung des Effektivitätsgrundsatzes für diesen Effektivitätsgrundsatz überhaupt kein Anwendungsbereich bleibt.

Ausdrücklich ausgesprochen wurde diese Folgerung aber erst drei Jahrzehnte später vom IGH im Südwestafrikastreit.

Der IGH hatte 1950 u. a. über die Frage zu entscheiden, auf welche Weise der Mandatsstatus über Südwestafrika wirksam abgeändert werden könnte. Er stellte hierzu in seinem Gutachten vom 11.7.1950³¹⁶⁾ - einstimmig - ausdrücklich fest:

national public, Paris 1951, I S. 385; Georges SCELLE, Droit des gens, Paris 1932/34, I, S. 132; vgl. Ziff. 4, des Fn. 300 zitierten WALDOCKschen Kodifikationsvorschlags

316) I. C. J. Report of Judgments, advisory opinions and orders, 1950, S. 127 - 219

"that the Union of South-Africa acting alone has not the competence to modify the international status of the Territory of South-West Africa, and that the competence to determine and modify the international status of the territory rests with the Union of South-Africa acting with the consent of the United Nations" (317).

Die Haltung der Südafrikanischen Union vor Ergehen dieses Gutachtens, insbesondere ihre seit 1948 wiederholt abgegebene Erklärung, dass sie das Mandat als beendet betrachte, sowie zahlreiche Einzelmaßnahmen, die als Beginn der Betätigung eines Einverleibungswillens ausgelegt werden mussten - und etwa nach Ansicht der Vertreter des Irans und Rumäniens bereits als vollzogene de facto-Annexion anzusehen waren ³¹⁸⁾ -, wurden somit für ebenso unerheblich für den Fortbestand des internationalen Mandatsstatus' angesehen wie im Falle der Alandsinseln die tatsächliche Nichtbeachtung des Status' durch Russland.

Die Ausführungen des Gerichts werden denn auch von SOELLING so interpretiert:

"Im Gegensatz zu der durch die Anerkennung seitens dritter Staaten sich vollziehenden Wandlung einer de facto-Regierung in eine solche de jure ist eine ausdrückliche oder stillschweigende Anerkennung der Annexion eines Mandatsgebiets durch andere Staaten als die notwendige Voraussetzung, unter der nach allgemeinem internationalem Recht die Annexion einen unanfechtbaren Rechtstitel gewährt, ausgeschlossen. Der internationale Status des Gebiets, der einer Annexion desselben entgegensteht, wirkt erga omnes und schliesst die Möglichkeit einer Anerkennung einer zu Unrecht bestehenden Sachlage, in die das Gebiet gebracht worden ist, aus. Indem somit ein de jure-Zustand, d.h. eine rechtmässig vollzogene Annexion nicht möglich ist, ... kann man auch nicht von einer de facto Annexion sprechen" (319).

317) aaO S. 144

318) Vgl. die Äusserungen der Vertreter beider Staaten in: General Assembly (GA) 4th Commission, XIII S. 73/103

319) Erich M. SOELLING, Die Gebiete ohne Selbstregierung in Sonderheit Südwestafrika unter der Obhut der Vereinten Nationen. Diss. Kiel 1960, S. 140

Sehr klar ist endlich neuerdings von Eberhard MENZEL³²⁰⁾ herausgearbeitet worden, dass das Südwestafrikagutachten des IGH den Beginn³²¹⁾ der Anerkennung eines aus dem Kriegsverbot notwendig zu folgernden generellen Annexionsverbotes darstellt³²²⁾:

"Schliesslich sind Annexionen auch ohne vorausgehende Debellation eines Staates denkbar. So können zB im Rahmen völkerrechtlicher Abhängigkeitsverhältnisse bestehende Autonomieverpflichtungen verletzt und die fraglichen Territorien dem Staatsgebiet des 'annektierenden' Staates zugeschlagen werden. Es sei nur an den Missbrauch von Protektorats- und Treuhandschaftsverhältnissen erinnert. Der vom IG entschiedene Fall von Südwestafrika liegt auf dieser Ebene. Das Gutachten des IG ist hierbei zu dem Schluss gekommen, dass einseitige Annexionserklärungen nicht statthaft seien. Veränderung des rechtlichen Status' derartiger Gebiete können nicht durch einseitige Akte der Mandats- oder Treuhandsmacht, sondern nur mit Zustimmung der zuständigen Staatengemeinschaftsorgane vorgenommen werden" (323).

Auf die fortlaufende Linie zwischen der Alandsinsel- und der Südwestafrika- Entscheidung - das Inkraftbleiben des internationalen Status "in spite of many intervening events"³²⁴⁾ - weist auch der in der Südwestafrika-Entscheidung beteiligte Richter Sir Arnold Mc NAIR in seiner "separate opinion"³²⁵⁾ zu dieser Entscheidung hin.

Für ihn verdient der internationale Status der Mandatsgebiete sogar noch einen erhöhten Bestandsschutz:

320) Eberhard MENZEL, Völkerrecht, ein Studienbuch, München 1962; bes. S. 176 - 179

321) ders. S. 178: "Daran ändert auch nichts, dass die Völkerrechtslehre sich hier noch nicht ausgesprochen hat. ... Erst allmählich macht sich in diesem Bereich das Verlangen bemerkbar, sich von den jeweiligen Interessenstandpunkten zu lösen und auf eine einheitliche Grundlegung der völkerrechtlichen Ordnung bedacht zu sein. Im Zuge dieser Bemühungen wird sich herausstellen, dass dem allgemeinen Kriegsverbot nur ein allgemeines Annexionsverbot entsprechen kann."

322) ders. S. 177, 178

323) ders. S. 178/179 (Sperrung nicht im Original)

324) McNAIR, I. C. J. 1950, S. 153 (s. folgende Fn. 325)

325) Separate Opinion of Sir Arnold McNAIR, I. C. J. Reports 1950, S. 146 - 163

"The Mandates system seems to me to be an a fortiori case. The occasion was the end of a world war. The parties to the treaties of peace incorporating the Covenant of the League and establishing the system numbered thirty. ... In my opinion, the new régime ... has more than a purely contractual basis, and the territories subjected to it are impressed with a special legal status, designed to last until modified in the manner indicated by Article 22" (326).

Eine fortlaufende Linie zwischen beiden Entscheidung sieht auch Hugo J. HAHN:

"the result reached by the Court in the first South-West-Africa case was also an affirmation of the precept that specific international situations may attain the character of an objective status and remain unaffected by territorial and other changes ... and thus continued the line of reasoning espoused, inter alia, by the Committee of Jurists appointed by the Council of the League of Nations in its Report on the status of the Aaland islands" (327).

Die spätere Auffassung des IGH hatten schon vor der Erstattung des Gutachtens die Stellungnahme aller Staaten ausser Südafrikas im Verfahren vorweggenommen³²⁸⁾; das in dieser Frage einstimmige Votum des Gerichtshofs hat im völkerrechtlichen Schrifttum einhellige Anerkennung³²⁹⁾ gefunden.

326) ders. aaO S. 154/155

327) Hugo J. HAHN, Continuity in the Law of International Organization, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 13 (1964) S. 167 - 239 (S. 198/199 Fn. 169)

328) Vgl. die schriftlichen Stellungnahmen in: I. C. J. Pleadings, oral arguments, documents; International status of South-West Africa, Advisory Opinion of July 11th, 1950; insbesondere: Exposé du Gouvernement égyptien (11. III. 1950) aaO S. 67 ff. (Nr. 8 S. 69); Written statement of the U.S.A., aaO S. 127 ff. (133/135); Written statement of the Government of India aaO S. 140 ff. (150)

329) J. H. W. VERZIJL, Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht Bd. 1 (1953/54) S. 251; Louis CAVARÉ, Le droit international public positif, Paris 1962, I, S. 513/514; F. IWANOW, Der Internationale Gerichtshof über den Internationalen Status Südwestafrikas (deutsche Übersetzung aus: Sowjetskoje gossudarstwo i pravo 1956, S. 73-81) in: Rechtswissenschaftlicher Informationsdienst, (Ost-) Berlin, 1957, Sp. 175 ff. (178); David JOHNSON, The South-West African issue in international law, in: Optima 1961, S. 118-124 (122); Claude-

Dass diese Ausführungen nicht nur für die Mandatsgebiete gelten müssen, sondern auch für andere Gebiete, für die in gleicher Weise durch einen multilateralen internationalen Vertrag (oder sogar durch denselben, den Versailler Vertrag) ein internationaler Status festgelegt worden war, der in grundsätzlich gleicher Weise durch den Völkerbund überwacht war, ist einleuchtend.

Für die fünf Gebiete mit internationalem Status, in denen der VB gebietsbezogene Aufgaben erfüllte, muss daher gelten, dass tatsächliche Veränderungen so weit ohne rechtliche Bedeutung bleiben mussten, wie sie in Widerspruch zu der internationalen vom VB gewährleisteten Statusregelung gerieten; der völkerrechtliche Effektivitätsgrundsatz konnte sich ihnen gegenüber so weit auswirken, wie der internationale Status unberührt blieb. Dabei erfasste diese Statusregelung in den meisten Fällen, nämlich bei den Mandaten, der Freien Stadt Danzig, dem Saargebiet und dem Sandschak von Alexandrette ³³⁰⁾, die gesamte völkerrechtliche Stellung des Gebiets, verhinderte also jede Änderung ohne Zustimmung der bei den zugrundeliegenden Vertragsregelungen beteiligten Mächte und des VB; im Falle der Alandsinseln beschränkte sie sich dagegen auf die Gewährleistung der Autonomie und der Entmilitarisierung und Neutralisierung schloss also einen Wechsel der Territorialhoheit, der diese Bereiche unberührt liess, nicht aus.

Albert COLLIARD, Statut international du Sud-Ouest Africain, in: Revue juridique et politique de l'Union française, 1951, S. 94 - 112 (100); J. Y. BRINTON, Mandates, Trusteeship and South-West Africa in: Revue égyptienne de droit international 1950, S. 82 - 99 (92); Georg DAHM, Völkerrecht, Stuttgart 1961, III S. 125; Sir Hersch LAUTERPACHT, The development of International Law by the International Court, New York 1958, S. 182; ders. in OPPENHEIM-LAUTERPACHT, International Law 8th edition, London 1955, S. 880; ders. in seiner Separate Opinion, I. C. J. Reports, South West Africa Voting procedure, Advisory Opinion of June 7th, 1955, S. 67 ff.; Eberhard MENZEL, Völkerrecht, München 1962, S. 122, 178

330) Vgl. hierzu aber oben 1. Teil, 2. Abschnitt, B II

II. TEIL: DAS SCHICKSAL DER GEBIETE MIT INTERNATIONALEM
STATUS UNTER VB-BETEILIGUNG BIS ZUR AUFLÖSUNG
DES VB UND DIE AUS DIESER AUFLÖSUNG SICH ERGE-
BENDEN PROBLEME

1. Abschnitt: Vom Völkerbund zur OVN

A. Die Tätigkeit des Völkerbundes im Kriege

Der Völkerbund hatte seine politische Bedeutung schon in den 30er Jahren mit dem Ausscheiden des Deutschen Reichs, Italiens und Japans weitgehend verloren. Nachdem im Dezember 1939 auf der 20. Sitzung der Völkerbundsversammlung, die thematisch ganz vom russisch-finnischen Winterkrieg beherrscht war, auch die Sowjetunion aus dem Völkerbund ausgeschlossen und nachdem 1940 Frankreich von deutschen Truppen besetzt worden war, war unter den VB-Mitgliedern nur noch eine tatsächlich handlungsfähige Grossmacht, Grossbritannien, verblieben. Da seit 1940 auch alle Verbindungswege zwischen dem VB-Sitz Genf und allen Mitgliedsstaaten des VB (ausser der Schweiz) von den Achsenmächten kontrolliert werden konnten, war das Weiterbestehen des VB gefährdet.

Der VB hatte jedoch rechtzeitig vor diesen Ereignissen durch Umstellung seiner Organisation und Verlagerung eines Teils seiner Tätigkeit nach England und nach Übersee Vorsorge getroffen. Am 30. 9. 1938 hatte die VB-Versammlung dem Generalsekretär unumschränkte Vollmacht gegeben, mit Zustimmung der (bereits 1933 gebildeten) "Supervisory Commission" alle notwendig erscheinenden aussergewöhnlichen finanziellen und Verwaltungs-Maßnahmen zu treffen, und zwar mit derselben Rechtskraft und -wirkung, als wären sie von der VB-Versammlung getroffen worden³³¹⁾. Diese Vollmachten waren im Dezember 1939 noch erwei-

331) Vgl. Records of the 19th Ordinary Session of the Assembly, Plenary Meetings, 97, 140; s. auch MYERS aaO S. 327

tert worden ³³²⁾.

Angesichts der militärischen Gefährdung der Schweiz seit 1940 war zwar beschlossen worden, das Hauptquartier des VB nicht aus Genf abzuziehen, es wurde jedoch eine Reihe von Tätigkeiten mit dem entsprechenden Personal in andere Länder verlegt ³³³⁾. Unter Leitung von Dr. Alexander LOVEDAY wurde so die umfangreiche Dokumentations- und Forschungstätigkeit des VB nach Princeton, N.J. (U.S.A.) verlegt; der Schatzmeister des VB, Seymour JACKLIN, reiste 1940 nach London, um von dort aus die Geschäfte weiterzuführen; das Internationale Arbeitsamt verlegte seinen Sitz nach Montreal/Canada. Der Ständige Internationale Gerichtshof im Haag stellte nach dem Einmarsch deutscher Truppen in die Niederlande seine Tätigkeit ein; sein Präsident, einer der Richter und ein Teil der Beamten gingen nach Genf. Im Völkerbundspalast in Genf wurden während des Krieges vor allem statistische Arbeiten auf dem Gebiet des Finanzwesens, des Verkehrs, der Gesundheit, besonders der Rauschgiftbekämpfung, fortgeführt, die sich in zahlreichen VB-Veröffentlichungen während des Krieges niederschlugen.

Während die "technischen" Funktionen des VB somit mit nur geringen Einschränkungen fortgeführt werden konnten, kam die "politische" Tätigkeit des VB im Verlauf des Krieges fast ganz zum Stillstand, auch deshalb, weil zwischen der 20. ordentlichen Sitzung im Dezember 1939, die schon nicht mehr ordnungsgemäss geschlossen werden konnte (das wurde formell erst 1946 nachgeholt), und der 21. Sitzung im Frühjahr 1946 das wichtigste Organ des VB für politische Entscheidungen, die VB-Versammlung, nicht zusammentrat.

Soweit der VB in den Gebieten mit internationalem Status in der Kriegszeit noch seine Aufgaben erfüllte, ist diese Tätigkeit weiter unten (2. Abschnitt) bei der Schilderung des Schicksals dieser Gebiete im einzelnen

332) Vgl. Records of the 20th Ordinary Session of the Assembly, Plenary Meetings, 27, 45; s. auch MYERS aaO S. 327

333) Zum folgenden vgl. besonders: League of Nations, Report on the work of the League during the war, Geneva, October 1945 - Official No. A. 6. 1946 - Series of League of Nations Publications, General, 1945. 2.; S. 10-26

dargestellt. Grossen Anteil an dem Verdienst daran, dass trotz der widrigen Umstände der VB während der Kriegszeit fortbestehen konnte, hatten die beiden letzten Generalsekretäre Joseph AVENOL, der am 31.8. 1940 sein Amt niederlegte, und sein Nachfolger Séan LESTER, der als "amtierender Generalsekretär" dieses Amt bis zur Auflösung des VB ausübte (und auf der letzten VB-Versammlung formell rückwirkend im Amt bestätigt wurde).

B. Die vorbereitenden Maßnahmen für eine eventuelle Überführung von VB-Kompetenzen auf die zu schaffenden Vereinten Nationen

Während des Krieges wurde immer klarer, dass, auch bei einer Niederlage der Achsenmächte, der VB in seiner bestehenden Form nicht weiter würde bestehen bleiben können; weder die Atlantik-Charta noch die Konferenzen von Teheran und Yalta hatten dem VB irgendeine Rolle innerhalb der von den Alliierten für die Nachkriegszeit festgelegten Pläne für eine Weltordnung zugewiesen.

Die Hauptursache dafür war die kritische Einstellung der beiden grössten der Alliierten Mächte, der U.S.A. und der Sowjetunion, zum VB; die Feindschaft der Sowjetunion hatte sich der VB durch deren Ausschluss im Dezember 1939 zugezogen; in den U.S.A. war der VB schon seit den zwanziger Jahren, als WILSON mit seinen Absichten, die Vereinigten Staaten beitreten zu lassen, gescheitert war, in der öffentlichen Meinung unpopulär³³⁴⁾. Demgegenüber stützte, trotz klarer Erkenntnis dieser Entwicklung, die britische Diplomatie auch weiterhin die Genfer Organisation, da sie die von dort wahrgenommenen "technischen" Aufgaben weiter erfüllt sehen wollte und hinsichtlich anderer Verantwort-

334) Diese Gründe sind bei McKINNON WOOD, BYIL 1945, S. 317 angegeben.

lichkeiten im VB eine Keimzelle für die zu schaffende neue Weltorganisation sah ³³⁵⁾.

In Voraussicht dieser Entwicklung, die nach Kriegsende die baldige Auflösung des VB bringen würde, die jedoch eine weitgehende Überführung von VB-Tätigkeiten auf eine neue Weltorganisation wünschenswert erscheinen lassen könnte, bereiteten in den letzten Kriegsjahren sowohl der VB als auch das britische Aussenministerium Veröffentlichungen bzw. eine interne Studie vor, die durch eine "Bestandsaufnahme" aller VB-Funktionen die Grundlage für die Verhandlungen über die schwierige Funktionsüberleitung bilden sollten.

I. Die Veröffentlichungen des VB 1944/1945

Speziell für Überführungszwecke veröffentlichte der VB in dieser Zeit drei Zusammenstellungen seiner Tätigkeiten und Aufgaben.

Im Juli 1944 erschien eine 48seitige Broschüre mit einer Liste aller sich aus internationalen Verträgen ergebenden VB-Zuständigkeiten:

"Compétences attribuées à la Société des Nations par les traités internationaux" / "Powers and duties attributed to the League of Nations by International Treaties" (336).

Im September 1945 erschien im Anschluss hieran eine umfangreichere 160seitige Darstellung der Rechtsquellen dieser Kompetenzen:

"Liste des Conventions et indication des articles conférant des compétences aux organes de la Société des Nations" /
"List of conventions with indication of the relevant articles conferring powers on the organs of the League of Nations" (337)

335) McKINNON WOOD aaO S. 317

336) Offizielle Nr.: C. 3. M. 3. 1944. V/Publikationsnr.: "V. Questions juridiques" ("V. Legal) 1944. V. 1"

337) Offizielle Nr.: C. 100. M. 100. 1945. V/Publikationsnr. "V. Questions juridiques" ("V. Legal) 1945. V. 1"

Ebenfalls im September 1945 erschien noch ein Wegweiser durch die VB-Kommissionen:

"Nomenclature des Commissions de la Société des Nations: indications essentielles concernant ces Commissions" / "The Committees of the League of Nations: Classified list and essential facts" (338).

Neben diesen drei umfassenden Veröffentlichungen wurde noch für eine der wichtigsten VB-Tätigkeiten, die Mandatsüberwachung, im April 1945 eine 120 (122) Seiten starke Spezialstudie fertiggestellt:

"Le système des Mandats; Origine, principes et application" / "The Mandates System; origin, principles, application" (339).

Die für diese Untersuchung bedeutsamsten dieser Veröffentlichungen sind die beiden erstgenannten; hier hat der VB eine vollständige Liste u. a. der von ihm im Veröffentlichungszeitpunkt noch als ihm zustehend beanspruchten gebietsbezogenen Aufgaben zusammengestellt.

Er stand dabei vor folgender Schwierigkeit:

Es sollte ein vollständiger Überblick über alle dem VB noch obliegenden Aufgaben gegeben werden, über alle Aufgaben also, die übergeleitet werden mussten, wenn sie mit VB-Auflösung nicht erlöschen sollten:

"La présente étude a un objet strictement limité. Elle vise à attirer l'attention sur les cas dans lesquels la disparition de la Société laisserait, sans organe compétent pour les remplir, des compétences qui se rapportent à l'exécution de traités et d'accords internationaux ou qui font partie intégrante de l'exécution de ces traités et accords" (340).

Im Zeitpunkt der Veröffentlichung wurde aber zB keine einzige der gebietsbezogenen Verantwortlichkeiten wirklich wahrgenommen, und ange-

-
- 338) Offizielle Nr.: C. 99. M. 99. 1945. V / Publikationsnr.: "V. Questions juridiques ("V. Legal) 1945. V. 2"
- 339) Offizielle Nr.: - / Publikationsnr.: "VI. A. Mandats ("VI. A. Mandates) 1945. VI. A. 1"
- 340) "Compétences attribuées..." S. 7 / engl. Ausgabe S. 6

sichts der bereits geschehenen und noch zu erwartenden grossen politischen Umwälzungen im Zusammenhang mit dem Krieg war es auch sehr unsicher, welche der VB-Aufgaben bestehen bleiben würden. Es musste daher den Verfassern der Studien ³⁴¹⁾ daran gelegen sein, zwar einen vollständigen Überblick über die evtl. überleitbaren Aufgaben zu geben, dabei jedoch den Eindruck zu vermeiden, als solle hier eine möglicherweise unerwünschte politische Vorentscheidung für die künftige Nachkriegsregelung getroffen werden. Die Vorbemerkungen zu beiden Studien erläutern deshalb ausdrücklich das Auswahlprinzip:

In der Veröffentlichung im Jahre 1944 heisst es:

"L'étude ne traite que des instruments qui sont entrés en vigueur. ... Il ne serait, semble-t'il, d'aucune utilité pratique de mentionner les compétences qui, pour des raisons juridiques ou autres, ont cessé d'exister ou de pouvoir être exercées et qui ne semblent pas devoir être rétablies" (342).

Mit der Ausklammerung aller "aus juristischen oder anderen Gründen" unanwendbar gewordenen Bestimmungen ³⁴³⁾ erklärt die Studie also, dass sie nur noch rechtlich in Kraft befindliche Bestimmungen, die zudem nach dem Urteil des VB auch tatsächlich weitergeführt werden können, aufführt.

Ähnlich äussern sich auch die Verfasser in der Vorbemerkung zur 2. Veröffentlichung; bei ihrem Erscheinen im September 1945, als die Auflösung des VB vollends sicher geworden war, musste den VB-Beamten, wenn sie mit dieser Studie die OVN-Schöpfer zu einer weitgehenden Übernahme von Verantwortlichkeiten veranlassen wollten, noch mehr daran

-
- 341) Für die erste Veröffentlichung ist als Hauptverfasser ausdrücklich Hugh McKINNON WOOD festgestellt (vgl. ebd. S. 11 - engl. Ausgabe S. 10 -); in der zweiten Studie ist ein Verfasser nicht genannt.
- 342) "Compétences attribuées ..." S. 9/10 / engl. Ausgabe S. 8
- 343) Von ihnen ist unmittelbar danach im Text eine Anzahl Beispiele aufgeführt; vgl. dazu auch unten 2. Teil, 2. Abschnitt E zu Fn. 500

gelegen sein, jeden Eindruck einer politischen Vorentscheidung zu vermeiden; das Vorwort betont deshalb besonders, dass allein juristische Kriterien über die Aufnahme oder Nicht-Aufnahme von Aufgaben in die Liste entschieden hätten; mit der weiteren einschränkenden Formulierung, dass "bei Zweifeln hinsichtlich der gegenwärtigen Rechtsgültigkeit eines Abkommens" dieses aufgenommen worden sei - ein ähnlicher Hinweis findet sich im Vorwort der ersten Studie nicht -, wird darüberhinaus offenbar noch erstrebt, den VB auch aus einer möglichen, politisch bedingten Kontroverse über das Fortgelten politisch unerwünschter Bestimmungen herauszuhalten:

"Toutes les conventions conférant des compétences aux organes de la Société des Nations n'ont pas été mentionnées. Seules l'ont été celles qui peuvent présenter un intérêt actuel. Mais cette discrimination entre conventions pouvant présenter un intérêt actuel et conventions n'en présentant plus a été faite uniquement d'après un critère juridique. Le point de vue politique a été systématiquement laissé de côté. Des conventions qui n'ont pas été abrogées ont cessé, en fait, de s'appliquer, et, selon toute probabilité, elles ne s'appliqueront plus, car elles ne répondent plus à la situation nouvelle créée par la seconde guerre mondiale. Mais il ne nous appartient pas de nous prononcer à cet égard. Il suffit qu'une convention entrée en vigueur et non formellement abrogée ait une possibilité toute théorique de s'appliquer ou qu'une convention non encore en vigueur ait une possibilité également théorique d'entrer plus tard en vigueur pour que nous la mentionnions. Chaque fois qu'il a paru qu'il pouvait exister un doute quant à la valeur juridique actuelle d'une convention, nous avons mentionné celle-ci. Nous n'avons éliminé que les conventions, ou les dispositions de conventions, qui, d'une manière certaine, n'avaient plus du point de vue juridique de valeur actuelle"(344).

Trotz der überaus vorsichtigen Formulierung mit allen politisch bedingten Vorbehalten bezüglich der künftigen Anwendbarkeit und möglicher Zweifel an der gegenwärtigen Rechtsgültigkeit im Vorwort der 2. Studie besagen die zitierten Abschnitte aber, dass die danach aufgenommenen

344) "Liste des Conventions ..." S. 14 / engl. Ausgabe S. 14

Abkommen vom VB als nicht förmlich ausser Kraft getreten, als zumindest noch theoretisch anwendbar und als nicht endgültig ungültig geworden angesehen wurden. Die beiden Veröffentlichungen enthalten somit alle jene Abkommen und Verträge mit Kompetenzzuweisungen an den VB, die nach Ansicht des VB im Juli 1944 bzw. im September 1945 noch rechtswirksam bestanden.

Inhaltlich sind beide Veröffentlichungen aufeinander bezogen. Während die Studie 1944 jeweils einen kurz gefassten Überblick über die betreffende VB-Aufgabe mit eigenem Text enthält, ist die Veröffentlichung 1945 nur eine Art Quellenwerk, in dem, ohne weiteren Text, für jeden Vertrag und jede Vereinbarung die jeweils den VB betreffenden Abschnitte im Wortlaut wiedergegeben sind und ausserdem nur allgemeine Angaben über den Vertrag (zB Abschlussdatum, Inkrafttreten, Unterzeichnerstaaten) gemacht sind und das befasste VB-Organ aufgeführt ist ³⁴⁵⁾.

Die Studie aus dem Jahre 1944 ist eine nicht weiter gegliederte, einfache Aufzählung der "Compétences portant directement sur le fonctionnement de la Convention, du traité ou autre instrument international" ³⁴⁶⁾, bei der ohne weitere zusammenfassende Überschrift neben allen anderen auch die gebietsbezogenen Aufgaben des VB unter eigenen Ordnungszahlen enthalten sind.

Die Studie aus dem Jahre 1945 versucht eine sachliche Unterscheidung zu treffen; Neben den (Chapitre I:) "Compétences prévues par des Conventions de caractère technique" und den (Chapitre II:) "Compétences prévues par des Conventions concernant le règlement pacifique des différends" sind die (Chapitre III:) "Compétences prévues par des Conventions de caractère politique" - in dieser Gruppe finden sich u. a. die Verträge betr. Neutralisierung der Alandsinseln ³⁴⁷⁾, Selbstverwaltungs-

345) Vgl. dazu die "Observations finales" in der "Note explicative" der 2. Studie; ebd. S. 17 / engl. Ausgabe ebenfalls S. 17

346) ebd. S. 13 / engl. Ausgabe S. 11

347) "Section II, Conventions concernant les armements: ... II. Convention relative à la nonfortification et à la neutralisation des îles d'Aland, Genève 20 octobre 1921" (S. 105)

garantie der Alandsinseln (diese aufgeführt unter den Minderheitenschutzverträgen)³⁴⁸⁾ und Mandatsgebiete³⁴⁹⁾ - und die (Chapitre IV:) "Compétences conférées aux organes de la Société des Nations par les traités de paix" unterschieden; in dieser letzterwähnten Gruppe finden sich neben einer erneuten Erwähnung der Minderheitenschutzverträge³⁵⁰⁾ auch die Bestimmungen über den Schutz der Freien Stadt Danzig³⁵¹⁾.

Die aufgenommenen Verträge sind weitgehend, allerdings nicht vollständig³⁵²⁾ identisch; von den Verträgen, die die gebietsbezogenen Dauerverantwortlichkeiten des VB betreffen, sind - übereinstimmend in beiden Studien - die 1935 ausgelaufenen Saarbestimmungen und die das Statut des Sandschak von Alexandrette regelnden Bestimmungen nicht aufgeführt³⁵³⁾.

II. Die Studie des britischen Aussenministeriums

Neben diesen Veröffentlichungen des VB wurde, ebenfalls noch während des 2. Weltkriegs, auch im britischen Aussenministerium ein eingehender Bericht mit einem umfassenden Plan für die Auflösung des VB und das künftige Schicksal der ihm übertragenen Aufgaben erarbeitet. Dieser auf den 19.2.1945 datierte Bericht³⁵⁴⁾ war zunächst geheim erstellt wor-

348) "Section III, Protection des minorités: ... X. Préservation de la langue, de la culture et des traditions locales suédoises de la population des îles d'Åland" (S. 118)

349) "Section IV, Mandats" (S. 127 ff.)

350) "Section IV, Protection des minorités" (S. 144)

351) "Section V, Territoire placé sous un régime spécial, Ville libre de Dantzig ..." (S. 145 - 148)

352) So ist zB der Locarno-Pakt, der in der 1. Veröffentlichung ausdrücklich als wegen Unanwendbarkeit weggelassen bezeichnet worden war - s. ebd. S. 10 (frz. Ausgabe) bzw. S. 9 (engl. Ausgabe) - in der 2. Veröffentlichung als noch in Kraft und anwendbar aufgeführt - s. ebd. S. 100/101 (beide Ausgaben). Daraus ist zu schließen, dass auch vor der Veröffentlichung der 2. Studie im September 1945 erneut alle VB-Aufgaben auf juristische Fortgeltung und tatsächliche Anwendbarkeit zu diesem Zeitpunkt geprüft worden sind.

353) s. dazu unten 2. Teil, 2. Abschnitt, E, zu Fn. 500/501

354) erwähnt bei McKINNON WOOD aaO S. 318 und MYERS aaO S. 324

den, wurde aber, nachdem sein Vorhandensein in den Beratungen der späteren Vorbereitenden Kommission für die OVN bekanntgeworden war, von der britischen Delegation der Kommission zugänglich gemacht und später auch in gekürzter und leicht veränderter Fassung als offizielle Stellungnahme des Vereinigten Königreichs dem Exekutivkomitee der Vorbereitenden Kommission zugeleitet³⁵⁵⁾.

Im Unterschied zu den VB-Veröffentlichungen enthält er nicht nur eine Zusammenstellung der rechtlich noch bestehenden VB-Verantwortlichkeiten, sondern auch Vorschläge darüber, welche dieser Verantwortlichkeiten auf die OVN übergeleitet werden sollen und in welcher Art das geschehen könnte. Die Studie trifft eine strikte Unterscheidung zwischen den "politischen" und den "nicht politischen" Aufgaben ("functions, activities"). Auch hier werden entsprechend dem Zweck der Studie nur solche Funktionen aufgeführt, die rechtlich und tatsächlich noch ausübbar sind; zwar findet sich hierüber keine ausdrückliche Vorbemerkung wie in den VB-Veröffentlichungen, es sind jedoch stillschweigend das 1935 ausgelaufene Saarstatut und der Sandschak von Alexandrette weggelassen.

Unter den "special political functions" sind ausdrücklich erwähnt:

"the protection of minorities; the protection of the Free City of Danzig; the non-fortification and neutralisation of the Aaland Islands; and the régime of the Straits" (356).

Alle diese Funktionen sind kurz unter der Angabe der wesentlichen Rechtsquellen erläutert³⁵⁷⁾; sie werden sodann von der sonst empfoh-

355) Vgl. unten 2. Teil, 1. Abschnitt, C II 1 zu Fn. 375. Die Studie ist nicht veröffentlicht; ein Exemplar findet sich in den Akten der Preparatory Commission als Anlage zu Dokument PC/EX/LN 2 vom 4. 9. 1945; die spätere offizielle britische Stellungnahme findet sich in den Akten der Preparatory Commission als Dokument PC/EX/LN 10.

356) S. 20 (Nr. 71) der Studie

357) Der Danzig betreffende Satz lautet hier: "The functions of the League with regard to the protection of Danzig are conferred by the Treaty of Versailles (Art. 102-4) and by the Convention bet-

lenen Funktionsübertragung auf die OVN ausgeklammert:

"As these functions are political in character they do not come within the scope of this Committee" (358).

Alle politischen Funktionen waren nämlich zuvor von der Empfehlung, die VB-Verantwortlichkeiten auf die OVN zu übertragen, ausgenommen worden, wobei eine Begründung nur für die aus der VB-Satzung selbst sich ergebenden Funktionen gegeben worden war: Mit dem Ausserkrafttreten der VB-Satzung müssten alle aus ihr abgeleiteten Kompetenzen ebenfalls erlöschen, entsprechende Kompetenzen der neuen Organisation könnten sich nur aus deren Charta ergeben ³⁵⁹⁾.

Speziell erwähnt werden daneben noch die Mandats- und die Minderheitenschutzaufgaben des VB; hier spricht sich die Studie weder für noch gegen eine Übernahme aus; sie will die Frage allein der zukünftigen Behandlung dieser beiden Sachgebiete überlassen und nur die Aufmerksamkeit auf das Bestehen dieses Problems richten ³⁶⁰⁾.

Die Studie hat bei den späteren Beratungen der Vorbereitenden Kommission für die OVN als wesentliche Arbeitsgrundlage - neben den beiden VB-Veröffentlichungen - eine bedeutsame Rolle gespielt ³⁶¹⁾.

ween Poland and the Free City of Danzig (1920), which may now be regarded as inoperative." (aaO) In dieser Formulierung ist unklar, ob sich der Relativsatz auf beide oder nur auf die zweite der angeführten Quellen, die Pariser Konvention, bezieht; für die zweite Deutung könnte sprechen, dass wohl kaum der Versailler Vertrag in seiner Gesamtheit als "inoperative" betrachtet wurde. Dass die Studie im übrigen Danzig überhaupt noch anführt, zeigt, dass nach Meinung der Verfasser jedenfalls die Existenz der Freien Stadt und die VB-Funktionen dort jedenfalls durch die Ereignisse am 1.9.1939 nicht beendet wurden; denn das rechtlich einwandfrei ausgelaufene Saarstatut ist in der Studie nicht mehr angeführt (ebenso nicht die Bestimmungen des Sandschaks von Alexandrette).

358) S. 20 (Nr. 71) der Studie

359) S. 3 (Nr. 4) der Studie

360) S. 3 (Nr. 5) der Studie

361) so ausdrücklich McKINNON WOOD aaO S. 318

C. Die Überleitung von Völkerbundsarbeiten auf die OVN; die Verhandlungen und Beratungen 1944 - 1946

I. Dumbarton-Oaks-Konferenz und San-Francisco-Konferenz

Die erste internationale Konferenz, die sich im zweiten Weltkriege speziell mit der Frage der Ausgestaltung einer künftigen internationalen Organisation befasste, war die Konferenz, die vom 21. 8. 1944 bis 7. 10. 1944 in Dumbarton Oaks bei Washington/D.C. tagte und in der die Vertreter der USA, der Sowjetunion, Grossbritanniens und Chinas ihre Vorstellungen über die Grundlinien der künftigen Vereinten Nationen festlegten. Dass eine neue Organisation gegründet und nicht etwa der VB umgestaltet und fortgeführt werden sollte, war bei diesen Verhandlungen ohnehin von vornherein klar. Gleichwohl enthalten die "Dumbarton Oaks proposals" ³⁶²⁾, in denen das Konferenzergebnis zusammengefasst wurde, keinerlei Vorschläge für die Gestaltung des Verhältnisses zwischen dem noch bestehenden VB und der zu schaffenden neuen Organisation, insbesondere auch keine Vorschläge über eine eventuelle Überführung von VB-Aufgaben auf die neue Organisation.

Diese Fragen wurden erst eingehender erörtert auf der folgenden Konferenz in San Francisco - ("United Nations Conference on International Organization" - UNCIO) - auf der vom 25. 4. bis 26. 6. 1945 nunmehr die Vertreter von 51 Staaten, darunter 32 VB-Mitgliedern, aufbauend auf den Dumbarton-Oaks-Vorschlägen, über die Organisation der zu schaffenden OVN berieten.

Zu dieser Konferenz war vom gastgebenden us-amerikanischen Aussenminister Stettinius durch Telegramm vom 11. 4. 1945 ³⁶³⁾ auch eine kleine VB-Delegation eingeladen worden, die "unofficially" bei den öffentlichen

362) UNCIO-Dokumente Bd. III S. 1 ff.

363) UNCIO-Dokumente Bd. I S. 3

Sitzungen der Konferenz anwesend sein sollte. Vom VB waren dieser Einladung der amtierende Generalsekretär Séan LESTER, der Schatzmeister Seymour JACKLIN und der Leiter der Völkerbundstätigkeit während der Kriegezeit in Princeton, Alexander LOVEDAY, nachgekommen ³⁶⁴⁾. Die Völkerbundsvertreter hatten auch Gelegenheit, einigen speziellen Beratungen von Unterkommissionen, die sich mit der etwaigen Überleitung von Völkerbundsfunktionen beschäftigten, beizuwohnen ³⁶⁵⁾.

Eine Übernahme einiger oder gar aller VB-Aufgaben auf die zu schaffende OVN wurde bei den Konferenzberatungen von mehreren Seiten befürwortet; die einzelnen Delegationen machten jedoch unterschiedliche Vorschläge über Art und Umfang einer solchen Aufgabenüberleitung. Teilweise, so in Vorschlägen des mexikanischen Aussenministeriums ³⁶⁶⁾, regte man eine vollständige Rechtsnachfolge bei gleichzeitiger automatischer Auflösung des VB an:

"42. The existence of the present Pact implies the automatic dissolution of the League of Nations, whose assets and liabilities and all pending business shall pass to the P.U.N. The Council shall adapt the necessary measures in order to fulfil this condition" (367).

Von anderen Delegationen wurde die Übernahme nur der "technischen" VB-Aufgaben - so von der kubanischen Delegation ³⁶⁸⁾ - oder nur einzelner Funktionen, wie zB der der Registrierung völkerrechtlicher Verträge - so von der niederländischen Delegation ³⁶⁹⁾ - vorgeschlagen. Während

364) Vgl. die Zusammenstellung der Konferenzteilnehmer in UNCIO-Dokumente Bd. I S. 55

365) zB in der 5. Sitzung des Komitees II/1 am 14. 5. 1945; vgl. UNCIO-Dokumente Bd. VIII S. 331

366) "Opinion of the Department of foreign relations concerning the Dumbarton Oaks proposals for the creation of a General international organization, Oct. 31, 1944" Document 2 G/7 (c), April 23, 1945; UNCIO-Dokumente Bd. III S. 54 ff.

367) aaO (UNCIO-Dokumente) Bd. III S. 155, vgl. auch S. 174

368) "Seven proposals on the Dumbarton Oaks proposals, submitted by the delegation of Cuba", Document G/14 (g), May 2, 1945; UNCIO-Dokumente Bd. III S. 493 ff. (509)

369) "Amendments to the proposals for the maintenance of peace and security agreed on at the four powers conference of Dumbarton Oaks supplemented as a result of the Conference of Yalta, sub-

der Konferenz setzte sich die Meinung durch, dass eine generelle Rechtsnachfolge nicht festgelegt werden sollte³⁷⁰⁾. Auch speziell für die VB-Mandate, die die einzigen Gebiete mit internationalem Status und VB-Beteiligung waren, deren künftiges Schicksal auf der Konferenz näher erörtert wurde, wurde in den Beratungen des Treuhandkommittees (Committee 4) keine abweichenden Empfehlungen gegeben. Ein Vorschlag, die Aufgaben des VB bei der Mandatsüberwachung sollten durch eine Vereinbarung zwischen VB und OVN insgesamt auf die OVN übertragen werden, wurde zurückgewiesen³⁷¹⁾. Es wurde ausdrücklich klargestellt, dass die Formulierung in dem Beratungsentwurf einer OVN-Satzung, die Stellung eines Mandatsgebietes unter Treuhand solle "by subsequent individual agreements" geschehen (die sich in der endgültigen OVN-Satzung in Art. 77 II, 79 und 80 finden) bedeute, "that no territory could be placed under trusteeship by any form of unilateral action"³⁷²⁾.

Irgendwelche endgültigen Beschlüsse wurden zu diesen Fragen jedoch nicht gefasst; man einigte sich vielmehr darauf, eine vorbereitende Kommission für die Gründung der OVN zu bilden und die Frage der Funktionsüberleitung hier prüfen zu lassen. Entsprechend lautet der abschliessende Konferenzbeschluss³⁷³⁾:

mitted by the Netherlands Delegation to the San Francisco-Conference" Document 2 G/7 (j) (1), May 1, 1945; UNCIO-Dokumente Bd. III S. 322 ff. (327); siehe auch: Document 2 G/7(j)(2), May 6, 1945; UNCIO-Dokumente III S. 330.

- 370) so insbesondere ein ägyptischer Vorschlag: "Suggestions of the Egyptian Government on the tentative proposals of Dumbarton Oaks under examination at the United Nations Conference at San Francisco, Received April 16, 1945" Document 2 G/7 q; UNCIO-Dokumente Bd. III S. 446 ff. (451)
- 371) Sitzungsbericht des Komitees II/4 vom 22. 5. 1945; UNCIO-Dokumente Bd. X S. 469
- 372) Sitzungsbericht des Komitees II/4 vom 18. 5. 1945, Document 448 II/4/18 v. 19. 5. 1945; UNCIO-Dokumente Bd. X S. 459 ff. (460)
- 373) "Interim arrangements concluded by the Governments represented at the United Nations Conference on international organization, San Francisco 1945" vom 26. 6. 1945; UNCIO-Dokumente Bd. XV S. 511 ff. (512/513); auszugsweise auch abgedruckt bei MYERS aaO S. 321; vgl. hierzu auch KELSEN in: AJIL 39 (1945) S. 45-83

"The Governments represented at the United Nations Conference on International Organization in the city of San Francisco... agree as follows:

1. There is hereby established a Preparatory Commission of the United Nations

...

4. The Commission shall

...

c) formulate recommendations concerning the possible transfer of certain functions, activities and assets of the League of Nations which it may be considered desirable for the new Organization to take over on terms to be arranged. ..."

II. Die Beratungen in der Vorbereitenden Kommission für die OVN

Die Preparatory Commission, die sich aus den Vertretern aller 51 an der San Francisco-Konferenz beteiligten Staaten zusammensetzte, bildete ihrerseits ein "Executive Committee", das vorbereitende Tätigkeit leisten sollte und das aus Vertretern von 14 Staaten bestand.

1. Die Frage der Aufgabenüberleitung in den Beratungen des Executive Committee

Das Executive Committee tagte vom 16. August bis 24. November 1945 in London. Mit der Frage der etwaigen Funktionsüberleitung vom VB auf die OVN beschäftigte sich in dieser Zeit insbesondere das Komitee Nr. 9 dieses Executive Committee, das die Aufgabe hatte, das Kapitel XI ("The League of Nations") des Schlussberichts des Executive Committee vorzubereiten, und diese Aufgabe in 13 Sitzungen zwischen dem 31.8. und 10. 10. 1945 erfüllte.

Dem Komitee Nr. 9 standen als Arbeitsmaterialien sowohl die beiden wesentlichen VB-Veröffentlichungen ³⁷⁴⁾ mit den Zusammenstellungen der VB-Kompetenzen - die zweite dieser Zusammenstellungen war im September 1945 fertiggestellt worden - als auch die im britischen Außenministerium erarbeitete Studie vom Frühjahr 1945 zur Verfügung. Diese

Studie war zunächst inoffiziell dem Komitee bekanntgeworden und erst daraufhin vom britischen Delegierten dem Komitee zugänglich gemacht worden mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass es sich um eine interne Studie handele, die nicht zur Weitergabe an ausländische Regierungen bestimmt gewesen sei, da sie nicht die offizielle Meinung der britischen Regierung darstelle - insbesondere nach dem inzwischen eingetretenen Regierungswechsel (vom Kabinett Churchill auf das Kabinett Attlee) - und mit der Bedingung, dass sie nicht als offizielles Dokument behandelt werden solle ³⁷⁵⁾.

Ausserdem stand der VB-Generalsekretär LESTER persönlich dem Komitee zur Beratung zur Verfügung. In der Sitzung vom 11. 9. 1945 erläuterte er seine Auffassung von der wünschenswerten Art der Aufgabenüberleitung; er kündigte die baldige Fertigstellung und Übermittlung der zweiten der erwähnten VB-Veröffentlichungen nebst einer Stellungnahme zu den britischen Vorschlägen an, und er nahm die Gelegenheit wahr, dem Komitee dringend die Entscheidung für eine En-bloc-Überleitung der VB-Aufgaben zu empfehlen, da nur dann der VB würde schnell aufgelöst werden können, andernfalls seine Liquidation noch etwa ein Jahr erfordern würde ³⁷⁶⁾. Nach Beratungen mit dem Präsidenten der VB-Versammlung (C. J. HAMBRO) und dem letzten Präsidenten des VB-Rates (COSTA DU RELS) sagte LESTER weiter in einem Telegramm vom 20. 9. 1945 ³⁷⁷⁾ an die Regierungen von Mitgliedsstaaten alle mögliche Unterstützung bei der Übertragung von VB-Aufgaben und von VB-Eigentum auf die OVN zu.

374) s. o. 2. Teil, 1. Abschnitt B I zu Fn. 336, 337

375) Dokument (der Preparatory Commission) Nr. PC/EX/LN 2 vom 4. 9. 1945: Die Studie war als Anlage dem Schreiben beigelegt; als offiziellen Vorschlag der britischen Regierung hat die britische Delegation einige Tage später ebenfalls einen Vorschlag unterbreitet, dessen Ausführungen weitgehend wörtlich mit dem der Studie übereinstimmt (Dokument PC/EX/LN 10).

376) Committee 9, Minute on consultations with the acting Secretary General of the League of Nations, Dokument Nr. PC/EX/LN 7 v. 12. 9. 1945

377) Wortlaut des Telegramms in "League of Nations, Report on the work of the League of Nations during the war" S. 7/8; das Telegramm ist ausserdem als Dokument Nr. PC/EX/LN 17 vom 20. 9. 1945 der Preparatory Commission registriert.

Die wesentlichen Ergebnisse der Beratungen des Komitees Nr. 9 wurden in einem Bericht an das Executive Committee zusammengefasst³⁷⁸⁾. In ihm heisst es:

"1. The Committee recommends with such exceptions and qualifications as are made below and without prejudice to such action as the United Nations may subsequently take the transfer of the functions, activities and assets of the League of Nations.

A. Transfer of activities and functions. General observations

2. The contemplated transfer does not concern the political functions of the League of Nations, which have already ceased, but solely the technical and non-political activities and functions.

...

5. In view of the fact, that Committee 4 deals with the questions arising from the winding up of the Mandate system no recommendation on this subject is made by Committee 9.

...

10. As to conventions, treaties, agreements or instruments having a political character, the transfer to the United Nations of functions or powers entrusted to the League of Nations by such instruments would in each separate case be considered, if the parties to these agreements should so desire. ..."

Damit waren die Grundlinien für die Gestaltung der Aufgabenüberleitung abgesteckt, die auch in den zahlreichen folgenden Verhandlungen und Beschlüssen im wesentlichen beibehalten wurden.

Einmal hatte das Komitee alle mit der eigentlichen VB-Auflösung zusammenhängenden Fragen von vornherein ausgeklammert, da es sehr schnell zu der Überzeugung gekommen war, dass dies allein Sache des VB selbst sein könne; man war nur übereingekommen, soweit wie eben möglich eine schnelle VB-Auflösung als im Interesse auch der OVN liegend zu erleichtern.

378) Preparatory Commission of the United Nations, Revised Report to the Executive Committee from Committee 9 concerning the transfer of functions, activities and assets of the League of Nations. Dokument Nr. PC/EX/83 Rev. 1 vom 10.10.1945

Der Hauptstreitpunkt während der Beratungen war die Frage, in welcher Weise die VB-Aufgaben, die weiter wahrgenommen werden sollten, auf die OVN übergeleitet werden sollten; entweder konnte man ("en-bloc-transfer") generell alle dem VB zustehenden Aufgaben, Vermögenswerte und Schulden auf die OVN übertragen und dieser Organisation die Möglichkeit einräumen, gewisse Verantwortlichkeiten zu beenden, oder man konnte ("selective formulas") der OVN das Recht einräumen, eine Auswahl unter den VB-Aufgaben (und den damit jeweils zusammenhängenden Vermögenswerten und Schulden) zu treffen und nur diejenigen zu übernehmen, die die OVN fortführen wollte, und die Liquidation der übrigen dem VB überlassen.

Für die erste Lösung sprachen insbesondere die grosse Einfachheit und schnelle Durchführbarkeit, die die allseits gewünschte schnelle VB-Auflösung zu erleichtern versprochen - aus diesem Grunde hatte sich auch der VB-Generalsekretär für einen en-bloc-transfer ausgesprochen ³⁷⁹⁾. Ihr lag jedoch augenscheinlich das Konzept einer "Rechtsnachfolge" zwischen beiden Organisationen zugrunde, die ein Teil der Delegationen, besonders die sowjetische Delegation, vermieden sehen wollte.

Die letztere Lösung vermied zwar eine Festlegung auf dieses aus politischen Gründen teilweise nicht gewünschte Konzept, musste aber langwierige und komplizierte Verhandlungen, die auch das Verhältnis zwischen den jeweiligen VB-Aufgaben zu den damit in Zusammenhang stehenden Vermögenswerten und Schulden berühren würden, nach sich ziehen und damit die VB-Auflösung verzögern ³⁸⁰⁾.

Die Oberhand in den Beratungen des Komitees Nr. 9 gewannen schliesslich - gegen den Widerstand der sowjetischen Delegation, die sich vor allen gegen jede Form von "Rechtsnachfolge" wandte ³⁸¹⁾ - die Anhänger des "en-bloc-transfer".

379) Vgl. Dokument Nr. PC/EX/LN 7 (s. Fn. 376)

380) Eine eingehende Darstellung des Für und Wider findet sich bei REIFF aaO S. 4 ff.

381) Vgl. REIFF aaO S. 5 und Dokument PC/EX/96 vom 12.9.1945

Gegenstand aller dieser Beratungen waren von vornherein nur die "technischen", "nicht-politischen" Aufgaben des VB; das Komitee hatte damit die schon von der britischen Studie vom März 1945 gemachte Unterscheidung übernommen. Es wollte hier offenbar den politischen Entscheidungen der 1. Vollversammlung der OVN nicht vorgreifen. Der in Punkt 5 des oben wiedergegebenen Berichts enthaltene Verzicht auch auf eine Stellungnahme zum Schicksal der VB-Aufgaben in den Mandatsgebieten beruhte darauf, dass man, indem man dieses Problem allein dem mit der Vorbereitung des Treuhandsystems befassten Komitee überliess, offenbar davon ausging, dass alle Mandatsgebiete in dieses Treuhandsystem überführt werden würden und damit die Frage einer Übertragung der Aufgaben des VB bei der Mandatsüberwachung ohne praktische Bedeutung sein würde. Mit den "agreements having a political character", zu denen man sich gemäss Punkt 10 des Schlussberichts jeder Empfehlung und Stellungnahme enthalten wollte, waren speziell die nach dem 1. Weltkrieg abgeschlossenen Minderheitenschutzverträge gemeint sowie andere "political matters accumulated since the peace settlements of 1919"³⁸²⁾, somit alle gebietsbezogenen Aufgaben in den Gebieten mit internationalem Status.

Sowohl das Prinzip des "en-bloc-transfers" als auch der Ausschluss der "political functions" von der Überleitungsempfehlung wurden vom Schlussbericht des Komitees 9 in den Schlussbericht des Executive Committee übernommen³⁸³⁾.

Diese Empfehlungen bildeten weitgehend unverändert auch in allen folgenden Beratungen die Grundlage.

382) s. REIFF aaO Fn. 21 S. 3

383) Vgl. Chapter IX des "Report by the Executive Committee to the Preparatory Commission of the United Nations" v. 12.11.1945; Dokument Nr. PC/EX/113/Rev. 1, auszugsweise abgedruckt auch bei MYERS aaO S. 324/325

2. Die Beratungen in der Preparatory Commission und deren Committee 7

Die Preparatory Commission selbst tagte vom 24. 11. bis 24. 12. 1945 ebenfalls in London; sie beriet in dieser Zeit den vom Executive Committee ausgearbeiteten Bericht. Der Abschnitt IX dieses Berichtes, der den VB betraf, wurde dabei durch das "Committee 7 (League of Nations)" in sieben Sitzungen in der Zeit vom 27. 11. 1945 bis 17. 12. 1945 beraten, wobei teilweise die Beratungen noch in ein kleineres "Entwurfskommittee" ³⁸⁴⁾ verlegt wurden. Das Schwergewicht der Beratungen lag hier in der erneut von der sowjetischen Delegation aufgeworfenen Frage der Entscheidung zwischen "en-bloc-" und "selective transfer".

Auf sowjetischen Wunsch wurde dabei zunächst der bis dahin durchgängig benutzte Ausdruck "transfer" durch "assumption" ersetzt, weil dieser Ausdruck angeblich in geringerem Maße auf eine nicht vorhandene rechtliche Kontinuität zwischen VB und OVN hindeutete ³⁸⁵⁾. Auch in den übrigen Formulierungen wurde die bis dahin verwandte en-bloc-Formel so weit verändert, dass ein Kompromiss zu der "selective formula" erreicht wurde ³⁸⁶⁾.

In der hier vor allem interessierenden Frage nach dem Schicksal der politischen VB-Funktionen blieb es jedoch bei der vorgeschlagenen Ausklammerung aus den Übertragungsempfehlungen. Im Schlussbericht des Komitees 7 ³⁸⁷⁾ heisst es dazu:

384) bestehend aus Vertretern Polens, der UdSSR, Grossbritanniens und Aegyptens; vgl. REIFF aaO Fn. 37 S. 6

385) Vgl. REIFF aaO S. 7; die geänderten Formulierungen finden sich in Dokument Nr. PC/12

386) Vgl. REIFF aaO S. 7

387) Preparatory Commission of the United Nations, Drafting Committee; Report of the Preparatory Commission, Chapter XI, "The League of Nations, The assumption by the United Nations of certain functions, powers and activities of the League of Nations and the transfer to the United Nations of the assets of the League" v. 15. 12. 1945; Dokument PC/12; s. section 1: (Functions and powers belonging to the League of Nations under International Agreements) Abschnitt C

"C. Functions and Powers under Treaties and International Conventions Agreements and other instruments having a political character.

The General Assembly will itself examine, or will submit to the appropriate organ of the United Nations, any request from the parties that the United Nations should assume the exercise of functions or powers entrusted to the League of Nations by treaties and international conventions, agreements or other instruments having a political character."

Die Preparatory Commission billigte diesen Entwurf am 18.12.1945 und übernahm ihn in ihren eigenen Schlussbericht ³⁸⁸⁾.

III. Die Regelung in der 1. Vollversammlung der OVN

In der 1. Vollversammlung der OVN, die mit ihrer ersten Sitzungsperiode in der Zeit vom 10.1. bis 14.2.1946 tagte, wurden die von der Vorbereitenden Kommission ausgearbeiteten Grundlinien nicht mehr geändert.

Zwar wurde das Thema: Übernahme der VB-Aufgaben, -Vermögenswerte und -Schulden auch hier noch eingehend und in mehreren Unterkommissionen behandelt, die der Vollständigkeit halber hier aufgeführt werden sollen; die jetzt noch erörterten Fragen betrafen jedoch vorrangig nur die technischen Bedingungen der Übertragung und die Regelung der Vermögensüberführung.

Mit diesen Fragen war zunächst ein noch von der Preparatory Commission am 18.12.1945 bestelltes "Special (interim) Committee on Transfer of League of Nations assets" befasst, das nach Verhandlungen mit der "Supervisory Commission" des VB einen "Common plan" für die Übertragung der Vermögenswerte ausarbeitete ³⁸⁹⁾ und diesen am 28.1.1946

388) Report of the Preparatory Commission of the United Nations v. 23.12.1945, Dokument PC/20, S. 116 ff.

389) Report of the Committee set up by the Preparatory Commission to discuss and establish with the Supervisory Commission of the League of Nations a Common Plan for the transfer of the Assets

dem inzwischen - nämlich am 26.1.1945 - von der 1. OVN-Vollversammlung gebildeten "ad hoc-Committee on the League of Nations" vorlegte. In seinen beiden Sitzungen am 30.1. und am 1.2.1946 billigte dieses "ad hoc-Committee" sowohl den Schlussbericht der Preparatory Commission als auch den "Common plan" und fasste beide in seinem Bericht zusammen³⁹⁰⁾.

Die Vermögenswerte des VB waren dabei nach folgendem Schema zu übertragen: Die OVN sollte zu einem Schätzpreis vom VB dessen bewegliches und unbewegliches Vermögen (zB den VB-Palast in Genf, die VB-Archive, den Sitz des StIGH in Den Haag usw.) erwerben; der VB sollte den nach Begleichung aller Verbindlichkeiten verbleibenden Erlös auf seine Mitglieder nach einem von ihm selbst bestimmten Schlüssel - der VB entschied sich später für einen Schlüssel, der sich nach den gezahlten Mitgliedsbeiträgen richtete - verteilen; denjenigen VB-Mitgliedern, die gleichzeitig OVN-Mitglieder waren, sollte es freigestellt bleiben, diese Forderung mit ihren eigenen Beiträgen an die OVN zu verrechnen, was wiederum eine Verrechnung des Erlöses für das VB-Vermögen auch zwischen OVN und VB ermöglichen sollte.

Diese und die übrigen Vorschläge des Berichts des ad hoc-Committee - einschliesslich derer, die nach unveränderter Übernahme von der Preparatory Commission die Überleitung der VB-Aufgaben betrafen - wurden in der Sitzung der Vollversammlung am 12.2.1946 ohne Änderung angenommen; insbesondere wurde auch der bereits vom Komitee 7 ausgearbeitete Abschnitt über die politischen VB-Aufgaben wörtlich in die OVN-Resolution übernommen³⁹¹⁾.

of the League of Nations.

OVN-Dokument: A/18 (mit Addenda 1 und Addenda 2), abgedruckt auch bei REIFF aaO S. 14 ff.

390) Report of the League of Nations Committee to the General Assembly v. 4.2.1946; OVN-Dokument A/28, abgedruckt auch in OVN-Dokument A/64 S. 35 sowie bei REIFF aaO S. 13

391) Vgl. OVN-Dokument A/64

IV. Die Schlußsitzung (21. Sitzung) der Völkerbundsversammlung

Nachdem durch die OVN und die mit ihr verhandelnden VB-Organen und VB-Beamten alle wesentlichen Entscheidungen über die Überführung von VB-Aufgaben, VB-Vermögen und VB-Schulden auf die OVN bereits getroffen und auch die noch vom VB selbst zu unternehmenden Schritte vorbereitet waren, trat vom 8. bis 18. 4. 1946 die VB-Versammlung zu ihrer letzten (21.) Sitzung in Genf zusammen.

Da fast alle VB-Mitglieder, die als Nichtfeindstaaten (der Alliierten im zweiten Weltkrieg) zu dieser Versammlung eingeladen worden waren, gleichzeitig OVN-Mitglieder geworden waren und als solche den in der OVN getroffenen politischen Entscheidungen bereits zugestimmt hatten, waren eigene politische Entschlüsse von dieser Sitzung nicht mehr zu erwarten. Die Tätigkeit der Versammlung erschöpfte sich daher in der Entgegennahme und Billigung der Rechenschaftsberichte für die VB-Organen für die Kriegszeit und in der Bestätigung Séan LESTERS im Amt des Generalsekretärs - das er bis dahin nur interimistisch seit dem Rücktritt Joseph AVENOLS 1940 ausgeübt hatte - ³⁹²⁾, zum anderen in der Verabschiedung jener Resolutionen, die zur Abwicklung der VB-Auflösung und zur Übertragung von VB-Aufgaben gemäss den zwischen OVN und VB bereits ausgehandelten Bedingungen erforderlich waren.

Die im Hinblick auf den Übergang gebietsbezogenen VB-Aufgaben in Gebieten mit internationalem Status interessierenden Teile der Schlussresolutionen lauteten ³⁹³⁾:

-
- 392) Resolution vom 18. 4. 1946, League of Nations, Official Journal, Special Supplement No. 194 (LoNOJSpS) S. 277
- 393) Resolutions adopted by the Assembly, LoNOJSpS Annex 27 S. 275 ff. Der Text ist zum grossen Teil bei MYERS abgedruckt, allerdings ohne Numerierung, in teilweise veränderter Reihenfolge und verstreut als Texteingeschub.

"2. The assumption by the United Nations of functions and powers hitherto exercised by the League under international agreements.

The Assembly of the League of Nations

Having considered the resolution on the assumption by the United Nations of functions and powers hitherto exercised by the League of Nations under international agreements which was adopted by the General Assembly of the United Nations on February 16th, 1946

Adopts the following resolutions:

1. Custody of the Original Texts of International Agreements
... (394)

2. Functions and Powers arising out of International Agreements of a technical and nonpolitical Character.

The Assembly recommends the Governments of the Members of the League to facilitate in every way the assumption without interruption by the United Nations, or by specialized agencies brought into relationship with that organization, of functions and powers which have been entrusted to the League of Nations, under international agreements of a technical and nonpolitical character, and which the United Nations is willing to maintain (395).

3. The assumption by the United Nations of activities hitherto performed by the League.

The Assembly directs the Secretary-General of the League of Nations to afford every facility for the assumption by the United Nations of such nonpolitical activities, hitherto performed by the League, as the United Nations may decide to assume (395).

4. Mandates

The Assembly,

Recalling that Article 22 of the Covenant applies to certain territories placed under mandate the principle that the well-being and development of peoples not yet able to stand alone in the strenuous conditions of the modern world would form a sacred trust of civilization;

(1) Expresses its satisfaction with the manner in which the organs of the League have performed the functions entrusted to them with respect to the mandates system and in particular pays tribute to

394) LoNOJSpS S. 278; MYERS aaO S. 334 Mitte

395) LoNOJSpS S. 278; MYERS aaO S. 336

the work accomplished by the Permanent Mandates Commission;

(2) Recalls the role of the League in assisting Iraq to progress from its status under an "A" Mandate to a condition of complete independence, welcomes the termination of the mandated status of Syria, the Lebanon and Transjordan, which have, since the last session of the Assembly, become independent members of the world community;

(3) Recognizes, that, on the termination of the League's existence, its functions with respect to the mandated territories will come to an end, but notes that Chapters XI, XII and XIII of the Charter of the United Nations embody principles corresponding to those declared in Article 22 of the Covenant of the League;

(4) Takes note of the expressed intention of the members of the League now administering territories under mandate to continue to administer them for the well-being and development of the peoples concerned in accordance with the obligations contained in the respective Mandates, until other arrangements have been agreed between the United Nations and the respective mandatory Powers (396).

5. International Bureaux and other Organizations placed under the direction of the League of Nations or brought into relationship therewith.

... (397)

6. International Institute of Intellectual Cooperation.

... (398)

7. Resolution for the dissolution of the League of Nations.

The Assembly of the League of Nations,
Considering that the Charter of the United Nations has created, for purposes of the same nature as those for which the League of Nations was established, an international organization known as the United Nations to which all States may be admitted as members on the conditions prescribed by the Charter and to which the great majority of the Members of the League already belong;

Desiring to promote, so far as lies in its power, the continuation, development and success of international cooperation in the new form adopted by the United Nations;

396) LoNOJSpS S. 278; MYERS aaO S. 347/348

397) LoNOJSpS S. 279; MYERS aaO S. 351

398) LoNOJSpS S. 279; MYERS aaO S. 350

Considering that, since the new organization has now commenced to exercise its functions, the League of Nations may be dissolved; and

Considering that, under Article 3, paragraph 3, of the Covenant, the Assembly may deal at its meetings with any matter within the sphere of action of the League:

Adopts the following resolution:

Dissolution of the League of Nations

1. (1) With effect from the day following the close of the present session of the Assembly (i.e., April 19), the League of Nations shall cease to exist except for the sole purpose of the liquidation of its affairs as provided in the present resolution.

(2) The liquidation shall be effected as rapidly as possible and the date of its completion shall be notified to all the Members by the Board of Liquidation provided for in paragraph 2.

... (2. - 21.)" (399).

Damit war auch in der Schlussresolution des VB, genau wie in der OVN-Resolution vom 12.1.1946, Vorsorge ausdrücklich nur für die nichtpolitischen Aufgaben des VB getroffen. Alle politischen Verantwortlichkeiten blieben auch hier bewusst von der ausdrücklichen Übertragung ausgeklammert; da die Entscheidung über ihre evtl. Übernahme und Weiterführung allein der OVN zustehen sollte, bedurfte es hier, anders als bei der OVN-Resolution vom 12.2.1946, auch nicht einer ausdrücklichen Erwähnung dieses Übernahmebefugnis. Da alle gebietsbezogenen Aufgaben des VB zu den "politischen" im Sinne dieser Resolutionen zu rechnen waren, war somit ihr rechtliches Schicksal durch die Schlussresolutionen nicht ausdrücklich geregelt.

Das gilt auch für die gesondert erwähnten Mandate; zwar ist ausdrücklich auf die beabsichtigte Einbeziehung der Mandate in das Treuhandsystem der OVN Bezug genommen; da die Gebiete in dieses Treuhandsystem jedoch nicht automatisch oder durch Akte allein des VB und/oder der OVN überführt werden sollen, sondern für jedes Gebiet ein gesondertes Treuhand-

abkommen zwischen der jeweiligen Mandatsmacht und der OVN zu schließen war - zu dessen Abschluss die Mandatsmacht nach späterer Feststellung des IGH ⁴⁰⁰⁾ auch nicht verpflichtet war -, handelte es sich hier nicht um eine Übertragung der gebietsbezogenen Aufgaben des VB (Mandatsüberwachung) in den Mandatsgebieten, sondern nur um den Hinweis darauf, dass mittlerweile ganz unabhängig vom VB ein eigenes mandatsähnliches System der OVN geschaffen worden sei, in das die verbleibenden Mandatsgebiete mutmaßlich eingegliedert werden würden. Die Resolution kann deshalb so ausgelegt werden, dass für diesen Eingliederungsfall der VB der damit verbundenen Abänderung des internationalen Statuts der Mandatsgebiete zustimmt und demgemäss eine Weiterführung der Mandatsüberwachung nicht für erforderlich hält. Die Resolution besagt aber nichts über den Fortbestand des Mandatsstatus' für den Fall der Neueingliederung eines Mandatsgebietes in das Treuhandsystem - mit diesem Fall rechnete man offenbar nicht - und demgemäss auch nichts darüber, ob und ggfs. von wem die Aufgaben des VB bei der Mandatsüberwachung künftig erfüllt werden sollten. Es war lediglich die Selbstverständlichkeit ausgesprochen, dass "mit der Beendigung des Bestehens des VB auch seine Funktionen im Hinblick auf die Mandatsgebiete beendet werden würden" ⁴⁰¹⁾, d. h. dass der VB sie nun nicht mehr ausüben würde.

Mit dem 19. 4. 1946 hatte damit der VB aufgehört zu bestehen. Das Board of Liquidation stellte am 31. 7. 1947 seine Tätigkeit ein ⁴⁰²⁾. Der mit dem VB verbundene StIGH wurde als "Internationaler Gerichtshof" in Verbindung mit der OVN neu errichtet. Seine Zuständigkeit wurde durch Art. 37 seines Statuts so bestimmt, dass sie alle Zuständigkeiten des früheren StIGH umfasste ⁴⁰³⁾.

400) Entscheidung vom 11. 7. 1950, s. unten 3. Teil, 1. Abschnitt B II

401) Nr. 4 (3); s. o. zu Fn. 396

402) Vgl. den Schlussbericht: Board of Liquidation League of Nations, Final interim Report, VB-Dokument: C. 5. M. 5. 1947. 1.

403) Die darauf bezügliche der Schlussresolutionen des VB ist abgedruckt bei McKINNON WOOD aaO S. 323; vgl. auch MYERS aaO S. 353/354

2. Abschnitt: Die Rechtslage der einzelnen Gebiete mit internationalem Status unter VB-Beteiligung bei Auflösung des VB

A. Mandate

Das Mandatssystem blieb mit nur einer Ausnahme bis zum Beginn des 2. Weltkriegs im wesentlichen unverändert bestehen; nur der Irak (A-Mandat) war auf seinen Antrag, der vom Völkerbundsrat am 19. 5. 1932 befürwortet worden war, am 10. 10. 1932 von der Völkerbundsversammlung unter Aufhebung des Mandats als selbständiger Staat in den VB aufgenommen worden und damit aus dem Kreis der Mandatsgebiete ausgeschieden ⁴⁰⁴⁾. Französische Versprechungen, für eine Beendigung des Mandatsstatus in den Mandaten Syrien und Libanon Sorge zu tragen, wurden dagegen vor Beginn des 2. Weltkriegs nicht mehr eingelöst; aus dem Mandatsgebiet Syrien wurde nur 1937 der Sandschak von Alexandrette ausgegliedert ⁴⁰⁵⁾.

Während des 2. Weltkriegs kam auch die Tätigkeit des VB bei der Mandatsüberwachung weitgehend zum Erliegen; die Ständige Mandatskommission trat zuletzt im Dezember 1939 zu ihrer 37. Sitzung in Genf zusammen, ihr Bericht wurde am 5. 4. 1940 dem Völkerbundsrat und den Mitgliedern zugestellt ⁴⁰⁶⁾. Auch die jährlich fälligen Berichte der Mandatsmächte gingen nach Kriegsbeginn nur noch spärlich und nur noch bis in die Jahre 1941/42 beim VB ein ⁴⁰⁷⁾. In der Folgezeit beschränkte sich die VB-Tätigkeit hier auf die Ausarbeitung der schon oben ⁴⁰⁸⁾ erwähnten Studie: "The Mandates System, Origin, principles, application", die im April 1945 erschien, und auf statistische Arbeiten.

404) KEESINGS Archiv 1932, 337; MENZEL in WdV III S. 462; SdN Journal Officiel 1932 S. 1347/1350

405) Vgl. oben 1. Teil, 1. Abschnitt B V 1 und unten 2. Teil, 2. Abschnitt E

406) VB-Dokument C. 49. M. 45. 1940. VI

407) Es wurden nur noch Berichte über die japanischen Mandatsgebiete für 1938, über Nauru für 1939, über West-Samoa für 1939/40 und 1940 41 und über Südwestafrika für 1939 übermittelt sowie in den Jahren 1941 und 1943 Berichte General De GAULLES über Syrien und den Libanon (vgl. LoN, Report on the work of the League during the war, S. 122)

408) Vgl. oben zu Fn. 339

Nachdem man in den Beratungen der Preparatory Commission 1945, ausgehend von der Annahme, alle Mandatsgebiete würden in das neue Treuhandsystem der OVN übergeführt werden, in Abschnitt XII (Art. 75 - 85) der OVN-Charta für die Treuhandgebiete eine umfassende Regelung getroffen hatte, ohne jedoch eine Rechtspflicht zur Einbringung der Mandate in das Treuhandsystem vorzusehen⁴⁰⁹⁾, beschränkte sich auch die VB-Versammlung in ihrer letzten Sitzungsperiode im April 1946 darauf, diese Regelung zustimmend zur Kenntnis zu nehmen⁴¹⁰⁾.

Noch während des Jahres 1946 schlossen die meisten Mandatsmächte für ihre Mandatsgebiete Treuhandabkommen ab; am 13. 12. 1946 wurden diese Abkommen für Neuguinea, Ruanda-Urundi, Kamerun unter franz. Verwaltung, Kamerun unter brit. Verwaltung, Togo unter franz. Verwaltung, Togo unter brit. Verwaltung, Tanganyika und West-Samoa von der OVN gebilligt⁴¹¹⁾. Am 2. 4. 1947 wurde das mit den USA geschlossene Treuhandabkommen über die "strategischen Gebiete" der Pazifischen Inseln (früher japanisches Mandat) vom Sicherheitsrat gebilligt⁴¹²⁾; am 1. 11. 1947 wurde das Treuhandabkommen für die Insel Nauru⁴¹¹⁾ von der Vollversammlung der OVN gebilligt. Da dieser Regelung sowohl der VB in seiner Schlussresolution, als auch die OVN, als auch die früheren Mandatsmächte zugestimmt hatten und somit auch alle für das Mandatssystem verantwortlichen Stellen einverstanden waren, muss spätestens mit Inkrafttreten des Treuhandsystems für die erwähnten Gebiete das Mandatssystem als einverständlich beendet angesehen werden⁴¹³⁾.

Von den nicht in das Treuhandsystem übergeführten Mandatsgebieten wurden Syrien, der Libanon und Transjordanien vor Auflösung des VB souveräne

409) Das schliesst die hM aus Art. 77 Abs. 2; vgl. dazu das m.E. zutreffende Gutachten des IGH vom 11. 7. 1950 betr. Südwestafrika; s. unten 3. Teil, 1. Abschnitt B II

410) Vgl. die Schlussresolution des VB; "4. Mandates", Abs. 3 und 4; s. oben zu Fn. 396

411) Vgl. UN-Yearbook 1947-48, S. 20, 726; die Abkommen sind abgedruckt in: UNTS Bd. 8 (1947) S. 71-201; vgl. unten Fn. 541

412) UN-Yearbook 1947-48, S. 726; vgl. unten Fn. 541

413) Vgl. auch oben 2. Teil, 1. Abschnitt C IV

Staaten; Syrien und der Libanon waren am 8. 6. 1941 mit britischer Zustimmung durch den DE GAULLE ergebenden französischen General CATROUX, der zuvor mit britischer Unterstützung das Gebiet der PETAIN-freundlichen Mandatsverwaltung entrissen hatte, für unabhängig und die Mandats Herrschaft für beendet erklärt worden; zwar war diese Unabhängigkeit in den folgenden Jahren wegen der ständigen Anwesenheit ausländischer Truppen und wegen französischer Versuche, sich eine Sonderstellung zu erhalten, bis zum April 1946 gefährdet⁴¹⁴⁾; bei Auflösung des VB stand jedoch die künftige Unabhängigkeit dieser Staaten fest. Transjordanien's Unabhängigkeit war durch den Vertrag von London vom 22. 3. 1946 von der früheren Mandatsmacht Grossbritannien anerkannt worden⁴¹⁵⁾. Die VB-Schlussresolution bezeichnet deshalb diese drei Länder bereits als "independent members of the world community"⁴¹⁶⁾.

Ungeregelt geblieben war lediglich das Schicksal der beiden verbleibenden VB-Mandate Palästina und Südwestafrika; an ihnen sollte sich in der Folgezeit die Debatte über das Fortbestehen des Mandatssystems über die VB-Auflösung hinaus und über den Übergang von VB-Zuständigkeiten in den Mandaten auf die OVN entzünden.

B. Danzig

I. Die politische Entwicklung in der Freien Stadt Danzig bis zur de facto-Eingliederung in das Deutsche Reich am 1. 9. 1939⁴¹⁷⁾

In der Freien Stadt Danzig hatte nach der Volkstagswahl vom 28. 5. 1933 die NSDAP die Regierung übernommen. Eine zur Verfassungsänderung erforderliche 2/3-Mehrheit hatte sie jedoch weder in dieser Wahl (50,03 % der abgegebenen Stimmen) noch in der folgenden vom 7. 4. 1935 (59 % der

414) Vgl. OPPERMAN aaO in WdV² III S. 429/430

415) Vgl. The Statesman's Yearbook 1966/67 S. 1204

416) s. oben 2. Teil, 1. Abschnitt C IV

abgegebenen Stimmen) zu erringen vermocht. Die innenpolitischen Verhältnisse in der Freien Stadt konnte sie deshalb zunächst nur teilweise den neuen Verhältnissen im Deutschen Reich angleichen. So blieben die Oppositionsparteien noch bis 1937 bestehen ⁴¹⁸⁾, und - insbesondere infolge der Interventionen des letzten VB-Kommissars BURCKHARDT ⁴¹⁹⁾ - traten auch die Rassengesetze erst am 21. 11. 1938 in Kraft ⁴¹⁹⁾.

Die innenpolitischen Gleichschaltungsversuche des nationalsozialistisch beherrschten Senats führten jedoch bald zu einem Konflikt mit dem damaligen Hohen Kommissar des VB, Sean LESTER ⁴²⁰⁾. Dieser Konflikt führte 1936 zunächst zur Bildung eines "Dreierkommittees" des VB, das aus den Aussenministern Grossbritanniens, Frankreichs und Schwedens bestand und dessen Aufgabe es war, die Danziger Frage zu beobachten und dem VB Bericht zu erstatten ⁴²¹⁾. Diesem Komitee wurde dann im Jahre 1937 die bisher dem VB-Kommissar obliegende Aufgabe übertragen, etwaige Anträge auf Aufnahme von Fragen des Danziger Verfassungslebens in die Tagesordnung der VB-Versammlung zu stellen ⁴²²⁾. Damit war die Interventionsmöglichkeit in innere Danziger Angelegenheiten dem VB-Kommissar praktisch weitgehend genommen und einem Gremium übertragen, das schon wegen der räumlichen Entfernung nur sehr viel schwieriger intervenieren konnte und das auch nie versucht hat ⁴²³⁾. Entsprechend dem Willen sowohl des VB als auch Polens und des Deutschen Reichs enthielt sich deshalb der letzte Hohe Kommissar des VB, Carl J. BURCKHARDT, der vom 1. 3. 1937 bis - de facto - 1. 9. 1939 amtierte, formeller Einmischungen in die Danziger Innenpolitik.

417) Vgl. hierzu besonders Carl J. BURCKHARDT, *Meine Danziger Mission 1937-1939*, München (dtv) 1962; SdN, *Rapport de M. Carl Burckhardt, Haut Commissaire de la Société des Nations à Dantzig* (unten zu Fn. 448); BÖTTCHER aaO S. 23-39

418) Als letzte Partei wurde am 21. 2. 1937 das Zentrum aufgelöst (BÖTTCHER aaO S. 28)

419) s. BURCKHARDT aaO (Mission) S. 96 ff.

420) LESTER legte im Verlauf dieser Krise sein Amt im Oktober 1936 nieder, führte aber die Amtsgeschäfte noch bis zum Februar 1937 fort (BURCKHARDT aaO /Mission/ S. 49); er wurde später letzter VB-Generalsekretär.

421) Vgl. BÖTTCHER aaO S. 27

422) Société des Nations, *Rapport sur l'oeuvre de la Société 1936/1937*. 1. part. S. 44 ff.

423) BÖTTCHER aaO S. 28; vgl. auch BURCKHARDT aaO (Mission) S. 49 ff.

Seit dem Frühjahr 1939 spitzten sich die innen- und die aussenpolitische Lage Danzigs jedoch wieder zu. Innenpolitisch versuchte der NSDAP-Gauleiter FORSTER, den ebenfalls nationalsozialistischen Senatspräsidenten GREISER ganz aus der führenden Rolle zu verdrängen; aussenpolitisch kam es zu wachsenden Spannungen mit Polen, wobei besonders ein Streit um die Rechte der polnischen Zollinspektoren auf dem Gebiet der Freien Stadt die Beziehungen verschlechterte ⁴²⁴⁾.

Die Spannungen erreichten im August 1939 ihren Höhepunkt. Am 23. 8. 1939 erging mit Gesetzeskraft die sog. "Staatsoberhauptsverordnung" des Danziger Senats; sie lautet:

"Verordnung betreffend das Staatsoberhaupt der Freien Stadt Danzig vom 23. 8. 1939

Auf Grund des Abschnittes I und des § 2 des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Staat vom 23. 6. 1933 ... wird folgendes mit Gesetzeskraft verordnet:

Art. I

Der Gauleiter von Danzig ist das Staatsoberhaupt der Freien Stadt Danzig.

Art. II

Die Verordnung tritt am 23. August 1939 in Kraft" (425).

Damit fand die schon lange dauernde Machtverschiebung zwischen GREISER und FORSTER ihren Abschluss. Die Verordnung beließ die Danziger Verfassung in Kraft, schuf aber das nicht näher umschriebene Amt eines "Staatsoberhauptes", das in der Danziger Verfassung nicht vorgesehen war. Polen protestierte in einer Note vom 24. 8. 1939 an den Danziger Senat ⁴²⁶⁾. Eine Einladung, die FORSTER am 25. 8. 1939 anlässlich eines Flottenbesuchs an den polnischen diplomatischen Vertreter in der Freien Stadt, CHODACKI, und den VB-Kommissar BURCKHARDT hatte ergehen lassen, schlugen beide aus, um zu dokumentieren, dass sie ihn als Staatsoberhaupt nicht anerkannten ⁴²⁷⁾.

424) Vgl. im einzelnen BÖTTCHER aaO S. 32/33; BURCKHARDT aaO (Mission) S. 251 ff.

425) DGBI. 1939 S. 413; abgedruckt bei BÖTTCHER aaO S. 172

426) abgedruckt bei BÖTTCHER aaO S. 172

427) Vgl. BURCKHARDT aaO (Mission) S. 276; BÖTTCHER aaO S. 35

Am 1. 9. 1939 begannen gleichzeitig mit dem Einmarsch deutscher Truppen in das Gebiet der Freien Stadt Dnzig und der Beschießung des bewaffneten polnischen Munitionsdepots Westernplatte durch die deutsche Marine die Maßnahmen zur Eingliederung des Gebiets der Freien Stadt in das Deutsche Reich.

FORSTER erliess in seiner Eigenschaft als Staatsoberhaupt der Freien Stadt das

"Staatsgrundgesetz der Freien Stadt, die Wiedervereinigung Danzigs mit dem Deutschen Reich betreffend, vom 1. Sept. 1939.

Zur Behebung der dringenden Not von Volk und Staat der Freien Stadt Danzig erlasse ich folgendes Staatsgrundgesetz:

Art. I

Die Verfassung der Freien Stadt Danzig ist mit sofortiger Wirkung aufgehoben.

Art. II

Alle gesetzgebende und vollziehende Gewalt wird ausschliesslich vom Staatsoberhaupt ausgeübt.

Art. III

Die Freie Stadt Danzig bildet mit sofortiger Wirkung mit ihrem Gebiet und ihrem Volk einen Bestandteil des Deutschen Reiches.

Art. IV

Bis zur endgültigen Bestimmung über die Einführung des deutschen Reichsrechts bleiben die gesamten gesetzlichen Bestimmungen ausser der Verfassung, wie sie im Augenblick des Erlasses dieses Staatsgrundgesetzes gelten, in Kraft.

Danzig, den 1. September 1939

Albert Forster
Gauleiter" (428).

Durch Telegramm bat er HITLER, diesem Staatsgrundgesetz seine Zustimmung zu geben "und durch Reichsgesetz die Wiedereingliederung in das Deutsche Reich zu vollziehen". Ebenfalls telegraphisch antwortete HITLER:

"Ich nehme die Proklamation der Freien Stadt Danzig über die Rückkehr zum Deutschen Reich entgegen. ... Das Gesetz über die Wiedervereinigung wird sofort vollzogen. Ich ernenne Sie zum Chef der Zivilverwaltung für das Gebiet Danzig" (429).

Gleichfalls noch am 1.9.1939 erliess der Reichstag das "Gesetz über die Wiedervereinigung der Freien Stadt Danzig mit dem Deutschen Reich" vom 1. Sept. 1939 ⁴³⁰⁾, in dessen § 1 der Wortlaut des entsprechenden Danziger Gesetzes zum Reichsgesetz erklärt wird.

Durch "Erlass des Führers und Reichskanzlers über die Gliederung und Verwaltung der Ostgebiete" vom 8.10.1939 ⁴³¹⁾ wurde das Gebiet der Freien Stadt Danzig dem - ausserdem aus dem "Korridor" und dem ostpreussischen Regierungsbezirk "Westpreussen" gebildeten - "Reichsgau Westpreussen" - später ⁴³²⁾ "Reichsgau Danzig-Westpreussen" - eingegliedert.

Der letzte Kommissar des VB, Carl J. BURCKHARDT, wurde am 1.9.1939 gegen 8 Uhr morgens von FORSTER aufgesucht und aufgefordert, binnen kürzester Frist Danzig zu verlassen ⁴³³⁾. Er protestierte gegen die Gewaltmaßnahmen, durch die der Freistaat de facto ausgelöscht wurde und die ihn an der Ausübung seiner Funktionen hinderten ⁴³⁴⁾ und verliess unmittelbar darauf die Stadt.

-
- 429) Beide Telegramme sind abgedruckt bei BÖTTCHER aaO S. 174
430) RGBl. 1939 I S. 1547
431) RGBl. 1939 I S. 2042
432) seit dem 2.11.1939; RGBl. I S. 2135
433) BURCKHARDT aaO (Mission) S. 277; BÖTTCHER aaO S. 36
434) SdN, Rapport BURCKHARDT S. 15: "... la journée du 1^{er} (septembre), où il ne resta au Haut Commissaire qu'à protester contre les mesures de force qui mirent de facto fin à la fois à l'existence de l'Etat libre et aux fonctions qu'exerçait le Haut Commissaire de la Société des Nations."

II. Die rechtliche Würdigung der de facto-Eingliederung der Freien Stadt Danzig in das Deutsche Reich 1939

Die Frage nach der Rechtswirksamkeit der Eingliederung der Freien Stadt in das Deutsche Reich ist im völkerrechtlichen Nachkriegsschrifttum in Deutschland zunächst sehr unterschiedlich beantwortet worden ⁴³⁵⁾, wobei im Vordergrund der Auseinandersetzung die Frage stand, ob die nach ihrer Vertreibung zumeist in Westdeutschland lebenden früheren Bewohner der Freien Stadt die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben und ob sie gegebenenfalls weiter die Staatsangehörigkeit eines fortbestehenden Danziger Staates besaßen. In der monographischen Behandlung der Frage schälten sich dann in der Folgezeit zwei grundlegende Standpunkte heraus.

STRITZEL ⁴³⁶⁾ hält die Eingliederung für nach Danziger - und im übrigen auch für nach deutschem - Staatsrecht wirksam, da durch die tatsächliche Entwicklung "die DV von 1922 im Lauf der Jahre mehr und mehr die Eigenschaft als rechtlich verbindlicher Maßstab" verloren und FORSTER alle Staatsgewalt nach und nach an sich gezogen habe ⁴³⁷⁾. Aus dieser staatsrechtlichen Gültigkeit folgert STRITZEL dann auch die völkerrechtliche Wirksamkeit des Einverleibungsvertrags zwischen Danzig und dem Deutschen Reich vom 1. 9. 1939 ⁴³⁸⁾.

Demgegenüber vertritt BÖTTCHER ⁴³⁹⁾ die Ansicht, der Telegrammwechsel zwischen FORSTER und HITLER habe keinen völkerrechtlich wirksamen

435) Vgl. die erschöpfende Schrifttumszusammenstellung bei BÖTTCHER aaO S. 65

436) Klaus Peter STRITZEL, Die rechtliche Bedeutung der Eingliederung der Freien Stadt Danzig in das Deutsche Reich im Jahre 1939, Diss. Kiel 1959

437) aaO S. 73

438) aaO S. 96 ff.; STRITZEL setzt sich hier auch näher mit der Frage auseinander, ob die Freie Stadt Danzig überhaupt in einer für einen derartigen Einverleibungsvertrag ausreichenden Weise völkerrechtlich handlungsfähig war. Er meint das bejahen zu können, da er den internationalen Status der Freien Stadt leugnet (s.o.Fn. 301). Sein zusätzlich herangezogenes Argument, die Handlungsfähigkeit der Freien Stadt ergebe sich auch daraus, dass bei der Konstituierung der Freien Stadt durch die Alliierten Hauptmächte eine Verfügungsbeschränkung nicht festgelegt worden sei, während die Hauptmächte bei der Weiterabtretung der von Deutschland erworbenen Ge-

Einverleibungsvertrag dargestellt, da FORSTER - als Gauleiter - nicht als hierzu legitimiertes Organ gehandelt habe.

FORSTER habe nämlich in seiner seit dem Erlass der Verordnung vom 23. 8. 1939 beanspruchten Stellung als "Staatsoberhaupt" keine Anerkennung durch dritte Staaten (ausser dem Deutschen Reich), insbesondere nicht durch Polen und auch nicht durch den VB, der Verfassungsänderungen zu genehmigen hatte, gefunden; nach seinem Staatsstreich vom 1. 9. 1939 durch Aufhebung der DV habe er auch nicht als "de facto-Herrscher" - nur eine solche Stellung kam in Betracht - völkerrechtlich wirksam handeln können. Zwar würden auch die von solchen Organen, die im Wege von Staatsumwälzungen und Verfassungsbrüchen die Herrschaft im Staate erlangt hätten, geschlossenen völkerrechtlichen Verträge unter bestimmten Voraussetzungen als gültig betrachtet; Voraussetzung für eine Anerkennung von Akten solcher de-facto-Regierungen sei jedoch u. a. ihre Effektivität, wozu eine gewisse Dauer und Stabilität der Regierung gehörten. Jede Entscheidung darüber, ob die Regierung FORSTER nach ihrem Staatsstreich vom 1. September diese Dauer und Stabilität genossen hätte, sei aber durch die sofortige militärische Besetzung Danzigs durch deutsche Truppen und die damit zusammenhängende Staatsauflösung unmöglich gemacht worden; angesichts dieser Lage der Regierung FORSTER die Stellung einer völkerrechtlich vertretungsberechtigten de-facto-Regierung zuzubilligen, erscheine nicht gerechtfertigt ⁴⁴⁰⁾.

biete Nordschleswig und Memelland an Dänemark bzw. Litauen (1924) ausdrücklich festgelegt hätten, ohne Zustimmung des VB dürften diese Gebiete nicht weiter abgetreten werden (aaO S. 106), ist aber auch allenfalls bei Leugnung des internationalen Status stichhaltig. Da m. E. aber die Hauptmächte die evtl. Rückgabe Danzigs an das Reich (durch den von der deutschen Bevölkerung der Stadt gewählten Danziger Senat!) ebenso verhindern wollten wie eine Rückgabe Nordschleswigs oder des Memellandes, kann die Nichtaufnahme einer entsprechenden Verfügungsbeschränkung in die Konstituierungsentscheidung nur besagen, dass im Falle Danzigs die Hauptmächte die Handlungsfähigkeit der Freien Stadt insoweit schon genügend durch den internationalen Status unterbunden sahen, so dass ihnen die ausdrückliche Aufnahme von Verfügungsbeschränkungen wie in Nordschleswig oder im Memelland, die ja keinem derartigen internationalen Status unterstanden, überflüssig erschien.

439) Hans Viktor BÖTTCHER, Die völkerrechtliche Lage der Freien

Im Wege der Annexion - als solche müsse die Einverleibung der Freien Stadt mangels einer vertraglichen Einigung gewertet werden, wenngleich sie in nichtkriegerischer Form stattfand - habe das Deutsche Reich das Gebiet der Freien Stadt ebenfalls nicht wirksam erworben. Da der Einmarsch der deutschen Truppen in Danzig keine isolierte Maßnahme gewesen sei, sondern ein Teil der Kriegsmaßnahmen gegen Polen und dessen spätere Kriegsalliierte - die Besetzung der Freien Stadt habe u. a. dazu gedient, für den Aufmarsch gegen Polen die militärische Basis zu schaffen - müsse mit Rücksicht auf das vom Völkerrecht einhellig anerkannte Verbot der verfrühten Annexion, d. h. jeder Einverleibungsmaßnahme vor Abschluss der hierzu unternommenen Kriegshandlungen, die Einverleibung als unwirksam betrachtet werden ⁴⁴¹⁾.

Nach BÖTTCHER haben daher die deutschen Eingliederungsmaßnahmen die Freie Stadt als Völkerrechtssubjekt nicht untergehen lassen.

Dieser Ansicht ist m. E. zuzustimmen.

Der Grundsatz, dass auch völkerrechtliche Akte von de-facto-Regierungen völkerrechtlich wirksam sein können, muss seine Grenze da finden, wo auch gemäss dem Effektivitätsprinzip, aus dem allein dieser Grundsatz gefolgert werden kann, für die Feststellung, dass eine bestimmte Regierung sich als de-facto-Regierung durchgesetzt habe, kein Raum mehr bleibt, weil gleichzeitig das Land von fremden Truppen besetzt wird (wie ähnlich bei den baltischen Staaten 1940). Zwar ist STRITZEL zuzugeben, dass sich die Änderung der Machtverhältnisse zugunsten FORSTERS bereits jahrelang vorbereitet hatte; eine Stellung als völkerrechtlich handlungsfähiges Organ hat sich FORSTER aber erst seit dem 1. 9. 1939 angenommen (welche Stellung er seit dem 23. 8. 1939 in bezug auf die völkerrechtliche Vertretung Danzigs beanspruchte, bleibt unklar, da er sich einerseits

Stadt Danzig seit 1945, Göttingen 1958; ähnlich schon Eberhard MROSE, Die Danziger Staatsangehörigkeit, Diss. Tübingen 1951.

440) Zu diesem Absatz vgl. BÖTTCHER aaO S. 87-97

441) BÖTTCHER aaO S. 98 - 114

zum Staatsoberhaupt proklamieren liess, andererseits aber die DV, die dieses Amt als nicht in einer Person verkörpert vorsah, in Kraft belliess).

Wenn man mit Rücksicht auf die fehlende Mitwirkung vertretungsberechtigter Organe auf seiten Danzigs das Zustandekommen eines Inkorporationsvertrages ablehnen muss, muss man aber mit Rücksicht auf das Verbot der verfrühten Annexion auch die These zurückweisen, die Freie Stadt sei wirksam annektiert worden und damit ein Teil des Deutschen Reichs geworden. Das Verbot der verfrühten Annexion muss nicht nur jeden Gebietswechsel zwischen Staaten im Kriegszustand vor Abschluss der Kriegshandlungen, sondern erst recht Gebietswechsel auf Kosten dritter Staaten verhindern, deren Gebiet im Verlaufe der Kriegshandlungen und zu ihrer Ermöglichung okkupiert worden ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass im Falle Danzig schon die Besetzung des Freistaats für sich allein zu einem Kriegsausbruch zwischen Deutschland und Polen geführt hätte.

Nicht nur aus diesen im wesentlichen an den Grundsätzen über Staatsuntergang und -fortbestand sich ausrichtenden Gründen ist aber die Einverleibung Danzigs in das Deutsche Reich unwirksam gewesen: Selbst wenn auf Seiten Danzigs vertretungsberechtigte Organe - sei es auch eine Regierung FORSTER, die sich de facto durchgesetzt hätte - bei Abschluss eines Einverleibungsvertrages mit dem Deutschen Reich mitgewirkt hätten, hätte dieser Vertrag doch nicht ohne Zustimmung des VB zu einer völkerrechtlich wirksamen Eingliederung Danzigs in das Deutsche Reich führen können. Wie oben ⁴⁴²⁾ dargelegt, war die gesamte staatsrechtliche - die DV konnte nur unter Zustimmung des VB abgeändert werden - und völkerrechtliche - die in Art. 100 - 108 V.V. vorgezeichnete Stellung Danzigs stand unter dem Schutz des VB - Stellung der Freien Stadt Gegenstand einer internationalen Statusregelung; ein derartiger internationaler Status war allen einseitigen Änderungen entzogen ⁴⁴³⁾.

442) s. oben 1. Teil, 2. Abschnitt B III

443) Zu den Einwänden STRITZELS gegen die Annahme eines internationalen Status' für Danzig s. oben Fn. 301

Sowohl nach den Grundsätzen des klassischen Völkerrechts über den Staatenuntergang als auch mit Rücksicht auf den Bestandsschutz für Gebiete mit internationalem Status muss somit die Freie Stadt Danzig als auch nach dem 1. 9. 1939 fortbestehend angesehen werden.

III. Das Verhalten des VB gegenüber der Freien Stadt Danzig nach dem 1. 9. 1939

Weder die im VB vertretenen Grossmächte noch der VB als Organisation haben - von dem oben (I.) erwähnten mündlichen Protest des Hohen Kommissars abgesehen - gegen die Einverleibung Danzigs in das Deutsche Reich offiziell bei der Reichsregierung protestiert. Auch die Noten an den VB, mit denen England⁴⁴⁴⁾, Frankreich⁴⁴⁵⁾ und Polen⁴⁴⁶⁾ im September/Oktober 1939 den Kriegszustand mitteilten bzw. gegen deutsch-russische Absprachen über die Teilung Polens protestierten, erwähnen Danzig nicht.

In den speziell Danzig betreffenden Absätzen in Dokumenten im Zusammenhang mit der 20. Sitzung der Völkerbundsversammlung im Dezember 1939 beschränkt sich der VB darauf, über die tatsächlichen Geschehnisse zu berichten. In dem für diese Sitzung zusammengestellten Ergänzungs-Tätigkeitsbericht lautet der Danzig betreffende Abschnitt:

"2. Dantzig.

En raison des événements survenus au commencement de Septembre, le Haut Commissaire de la Société des Nations est rentré à Genève. Son rapport sera dûment soumis au Comité du Conseil chargé de suivre le déroulement de la situation à Dantzig" (447).

444) VB-Dokument: C. 257. M. 175. 1939. VII vom 9. 9. 1939

445) VB-Dokument: C. 252. M. 171. 1939. VII vom 5. 9. 1939

446) VB-Dokumente: C. 347. M. 262. 1939. VII vom 23. 10. 1939 und C. 349. M. 264. 1939. VII vom 27. 10. 1939 (beide abgedruckt in LoN, Official Journal 1939 S. 386)

447) Société des Nations, Rapport sur l'oeuvre de la Société (suite) Juillet - Mi-novembre 1939, Genève 1^{er} décembre 1939 S. 9
League of Nations, Report on the work of the League (conti-

Während der Sitzung im Dezember wurde das Thema Danzig in einer in den Akten feststellbaren Weise nicht behandelt. Der angekündigte Bericht des VB-Kommissars BURCKHARDT erschien am 19. 3. 1940⁴⁴⁸⁾. Er enthält eine Schilderung der Ereignisse bis zum Morgen des 1. September 1939 und vermeidet jede rechtliche Würdigung der Eingliederungsmaßnahmen am und seit dem 1. 9. 1939. Als Anhang zu diesem Bericht ist der abschliessende Briefwechsel zwischen dem Generalsekretär des VB und dem Hohen Kommissar in Danzig veröffentlicht⁴⁴⁹⁾. In diesem Briefwechsel erklärt BURCKHARDT, er betrachte "sein Amt als beendet":

"En vous remettant un rapport sur mon activité à Dantzig et en tenant compte de la situation créée dans la Ville libre par les événements, je considère ma mission comme terminée, et je viens vous prier de bien vouloir m'en donner décharge. ..."

Demgegenüber vermeidet der Generalsekretär - das Schreiben ist allerdings nicht von AVENOL, sondern von dem Untergeneralsekretär des VB-Sekretariats F. P. WALTERS unterzeichnet - in seinem Antwortschreiben eine formelle Entlassung und beschränkt sich auf eine Kenntnisnahme von BURCKHARDT's Ansicht:

"... I take note that in view of the situation created by recent events in Danzig, you consider your mission as terminated ..."

 nuation) July- Mid-November 1939 Geneva, December 1st 1939
 S. 9 Offizielle Nr. A. 6. (a) 1939 Publikationsnr. Questions générales/
 General 1939. 4

448) Société des Nations, Rapport de M. Carl Burckhardt, Haut Commissaire de la Société des Nations à Dantzig. Genève le 19 mars 1940/
 League of Nations, Report of M. Carl Burckhardt, High Commissioner of the League at Danzig. Geneva, March 19th 1940
 Offizielle Nr.: C. 42. M. 38. 1940. VII
 Publikationsnr.: "VII Questions politiques ("VII Legal) 1940. VII. 1"

449) aaO unter III "Lettre de M. C. Burckhardt au secrétaire général en date du 27 décembre 1939" und IV. "Letter from the Secretary-General to M. C. Burckhardt, dated January 12th 1940". (Die Briefe wurden jeweils aus der Ausgabe zitiert, die die Originalsprache des Briefes wiedergibt.)

Für die Zeit nach der Veröffentlichung des BURCKHARDT-Berichtes waren in den VB-Akten speziell Danziger Fragen gewidmete Dokumente nicht zu finden.

In mehreren sonstigen Veröffentlichungen in der Folgezeit hat der VB jedoch klar erkennen lassen, dass er die Eingliederung der Freien Stadt in das Deutsche Reich als nicht rechtswirksam und die Freie Stadt als noch bestehend ansah.

Einmal enthielt bis etwa 1942 ein Grossteil der amtlichen VB-Veröffentlichungen auf dem Rückumschlag eine Liste der autorisierten Verkaufsstellen in den verschiedenen Ländern. Solange diese Liste erschien, ist hierin die Danziger Verkaufsstelle unter einer eigenen Rubrik "Dantzig" ⁴⁵⁰⁾ bzw. "Dantzig (Ville libre de)" ⁴⁵¹⁾ und nicht etwa unter der Rubrik "Allemagne" aufgeführt ⁴⁵²⁾.

Auch in der am 10. Juli 1944 erschienenen 21. offiziellen Zusammenstellung über den Stand der Unterzeichnungen, Ratifikationen und Beitritte zu internationalen Abkommen ⁴⁵³⁾ - der einzigen während des Krieges erschienenen - ist Danzig weiter aufgeführt; es sind dort für jedes Abkommen drei Rubriken gebildet: "Ratifications ou adhésions définitives; Signatures non encore suivies de ratification; Peuvent adhérer" ⁴⁵⁴⁾; bei allen Abkommen, für die die Freie Stadt Danzig als Vertragspartner in Betracht kam - also zB nicht für militärische Gegenstände betreffende Verträge -, ist sie unter einer dieser drei Rubriken aufgeführt ⁴⁵⁵⁾, und

450) zB: "Rapport sur l'oeuvre de la Société 1941-1942, Genève 1942" No. officiel: C. 35. M. 35. 1942, Publikationsnr. "Questions générales 1942. 1": "Dantzig - Georg Stilke, Buchhandlung, Langgasse 27, Dantzig"

451) zB: "Journal officiel, 21^e année, No. 1-3, janvier-mars 1940": "Dantzig (Ville libre de) ..."

452) Bei späteren Listen, die seit 1944 wieder erschienen, sind nur jene Länder angeführt, in denen die Verkaufsstellen tatsächlich beliefert werden konnten und die nicht von den Achsenmächten besetzt waren (vgl. zB die Rückseite von "Powers and duties ..." - s. oben Fn. 336 in 2. Teil, 1. Abschnitt B I -; dort fehlen neben Danzig zB auch Frankreich und die Beneluxstaaten).

453) Société des Nations; Signatures, Ratifications et Adhésions concernant les Accords et Conventions conclus sous les auspices de la Société des Nations; vingt et unième liste/ League of

zwar auch in der dritten Rubrik, in der die Staaten, die "noch beitreten können", aufgezählt sind ⁴⁵⁶⁾.

Ein vergleichender Blick auf die Behandlung Österreichs, dessen "Anschluss" im Jahre 1938 vom VB als rechtswirksam betrachtet wurde ⁴⁵⁷⁾,

Nations; Signatures, Ratifications and Accessions in respect of Agreements and Conventions concluded under the Auspices of the League of Nations; Twenty-first list/ Offizielle Nr.: C. 25. M. 25. 1943. V. Annexe/Annex Publikationsnr.: "V. Questions juridiques" ("V. Legal) 1944. V. 2"

- 454) In der englischen Fassung: "Ratifications or definite Accessions; Signatures not yet perfected by Ratification; Open to Accession by"
- 455) In der ersten Rubrik zB auf den Seiten 65, 70, 71, 72 usw.; in der zweiten Rubrik zB auf den Seiten 62, 63, 81, 82 usw. (in diesen beiden Rubriken teilweise mit dem Zusatz: "par l'intermédiaire de la Pologne" / "through the intermediary of Poland"); in der dritten Rubrik zB auf den Seiten 53, 54, 55, 61 usw.
- 456) Zu dieser Liste ist unter demselben Titel am 31. Juli 1946 ein "supplément à la vingt et unième liste" / "supplement to the twenty-first list" erschienen (offizielle Nr.: C. 87. M. 37. 1946. V. / Publikationsnr.: V. Questions juridiques 1946. V. 1. / V. Legal 1946. V. 1.).

In ihr sind die Veränderungen bei den einzelnen Verträgen in der Zeit zwischen dem 10. 7. 1944 und dem 31. 7. 1946 verzeichnet. Diese Liste enthält keine Ländernamen mehr; es sind statt dessen für die einzelnen Verträge in acht verschiedenen Spalten Zahlenangaben über vollzogene Unterzeichnungen, Ratifikationen und Beitritte enthalten, wobei die Spalten 1 (4) und 5 (8) den beiden ersten Rubriken der Liste 1944 entsprechen. Die dort gegebenen Zahlen decken sich genau mit der jeweiligen Anzahl der in den Rubriken 1944 angegebenen Ländernamen, und zwar auch dort, wo in der Liste 1944 die Freie Stadt Danzig mit aufgeführt ist (zB S. 14, Zeilen 2 und 5 der Liste 1946 = S. 62 und 70 der Listen 1944). Auch sonst enthält die Liste keinen Hinweis auf eingetretene Veränderungen; man sah also im Jahre 1946 beim VB keinen Anlass, etwa durch Verminderung zB der Zahl der Staaten, die unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert haben, einem evtl. Untergang der Freien Stadt Danzig Rechnung zu tragen.

- 457) Vgl. hierzu den Brief der deutschen Reichsregierung an den Generalsekretär des VB (AVENOL) vom 18. 3. 1938, in dem das "Gesetz über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich" mitgeteilt wird und das mit dem Satz schließt: "A la date de la promulgation de cette loi, l'ancien Etat fédéral d'Autriche a cessé d'être membre de la SdN.", sowie die Empfangsbestätigung AVENOLs (beide abgedruckt in SdN Journal Officiel, Supplément spécial No. 184 S. 26/27).

in diesen Publikationen zeigt, dass diese Listen nicht einfach aus früheren Veröffentlichungen übernommen sind, sondern eine Aufzählung der im Veröffentlichungszeitpunkt vom VB als rechtlich noch bestehend betrachteten Staaten geben sollen; in der Liste der Verkaufsstellen ist Österreich seit 1938 nicht mehr aufgeführt; die Wiener Verkaufsstelle ist unter "Allemagne"/"Germany" genannt; auch in der 21. Liste über den Stand des Beitritts zu internationalen Abkommen ist Österreich in keiner der drei genannten Rubriken mehr vertreten ⁴⁵⁸⁾.

Auch dass die die Freie Stadt Danzig betreffenden Verträge in den VB-Veröffentlichungen zum Zwecke der Funktionsüberleitung auf die OVN aus den Jahren 1944/1945 ⁴⁵⁹⁾ ohne jeden Hinweis auf Änderungen am oder seit dem 1. 9. 1939 aufgeführt sind ⁴⁶⁰⁾ zeigt, dass der VB im Juli 1944 bzw. im September 1945 die Eingliederungsmaßnahmen 1939 als unwirksam und die Freie Stadt als rechtlich noch bestehend ansah, denn die beiden einschlägigen Studien geben ausdrücklich an, jene "Kompetenzen, die aus juristischen oder anderen Gründen nicht mehr bestehen oder ausgeübt werden können", nicht mehr zu erwähnen ⁴⁶¹⁾.

458) Demgegenüber sind in beiden Veröffentlichungen die baltischen Staaten, Albanien und die Tschechoslowakei - ebenso wie Danzig - aufgeführt, da der VB die de-facto-Eingliederung dieser Staaten in die Sowjetunion und Italien bzw. die Dismembration 1939 nicht als rechtswirksam anerkannte.

459) s. oben zu Fn. 336, 337

460) aaO ("Compétences attribuées ...") S. 44/45 (frz. Ausgabe) /S. 38/39 (engl. Ausgabe) bzw. ("Liste des Conventions...") S. 145 - 148 (beide Ausgaben)

461) "Compétences attribuées ..." S. 9 / engl. Ausgabe S. 8; vgl. oben zu Fn. 336; die ebd. wiedergegebene vorsichtigere Formulierung im Vorwort der Veröffentlichung 1945 ("Liste des Conventions..." vgl. oben zu Fn. 337) bedeutet keine Sinnesänderung des VB zwischen 1944 und 1945, denn der VB hätte, da er ohnehin in der Liste 1945 eine andere Auswahl der aufgeführten Kompetenzen traf als in der Liste 1944 (vgl. oben zu Fn. 352), die die Freie Stadt Danzig betreffenden Bestimmungen 1945 nicht mehr aufgeführt, wenn er sie 1945 als nicht mehr gültig und Danzig als rechtlich nicht mehr bestehend angesehen hätte.

IV. Die de-facto-Eingliederung der Freien Stadt Danzig in die
Republik Polen 1945

Das seit dem 1. 9. 1939 von deutschen Truppen besetzte und von deutschen Behörden verwaltete Gebiet der Freien Stadt Danzig wurde im Zuge der Kriegshandlungen gegen das Deutsche Reich am 30. März 1945 von sowjetischen und polnischen Truppen besetzt. Am selben Tage erliess der polnische Ministerrat in Warschau ein Dekret - das am 7. 4. 1945 in Kraft trat -, durch das die "Wojewodschaft Danzig" gebildet wurde⁴⁶²⁾; diese Wojewodschaft umfasste ausser dem Gebiet der Freien Stadt Teile des sog. Korridors, der früheren polnischen Wojewodschaft Pommerellen, jedoch nicht deutsches Reichsgebiet⁴⁶³⁾.

Mit dieser Maßnahme, die auch die völlige Ersetzung der in Danzig geltenden Rechtsordnung durch die polnische Rechtsordnung einschloss und der schon ab Mai 1945 die Ausweisung der gesamten deutschstämmigen Bevölkerung der Freien Stadt folgte, suchte Polen schon vor der deutschen Kapitulation und vor entsprechenden Maßnahmen gegenüber deutschem Reichsgebiet das Gebiet der Freien Stadt zu annektieren.

Auch in der Folgezeit wurde von polnischer Seite stets zwischen den "wiedergewonnenen Gebieten", worunter die durch das Potsdamer Abkommen unter polnische Verwaltung gestellten deutschen Ostgebiete verstanden wurden, und der Freien Stadt Danzig unterschieden; das trifft zu sowohl für die Verwaltungsaufteilung - die "Wojewodschaft Danzig" unterstand nicht wie das polnisch verwaltete Reichsgebiet dem durch Dekret vom 13. 11. 1945 geschaffenen "Ministerium für die wiedergewon-

462) Dekret o utworzeniu województwa gdąńskiego (Dekret zur Bildung der W. Danzig), Dziennik ustaw (Gesetzblatt) v. 7. 4. 1945; abgedruckt bei BÖTTCHER aaO nach S. 128 und auszugsweise übersetzt ebd. S. 176

463) Erst durch Dekret vom 29. 5. 1946 wurden "aus dem Territorium der wiedergewonnenen Gebiete" (§ 3) Teile Ostpreussens und Hinterpommerns in die Wojewodschaft Danzig eingegliedert (Dziennik ustaw 1946 Nr. 22 Pos. 177; vgl. BÖTTCHER aaO S. 116).

nenen Gebiete" - als auch für die Staatsangehörigkeitsgesetzgebung - die Staatsangehörigkeit für polnische Volkszugehörige im deutschen Gebiet wurde durch Gesetz vom 28. 4. 1946, die für polnische Volkszugehörige im Gebiet der Freien Stadt Danzig durch Gesetz vom 22. 10. 1947 geregelt - als auch für die sonstige Gesetzgebung - in der immer zwischen Danzig und den wiedergewonnenen Gebieten unterschieden wurde ⁴⁶⁴⁾.

Obwohl Polen schon vor der deutschen Kapitulation im Falle Danzigs alle wesentlichen Eingliederungsmaßnahmen getroffen und damit seinen Annexionswillen betätigt hatte ⁴⁶⁵⁾, war Danzig auch Gegenstand der Potsdamer Erklärung.

Schon seit 1941, seit dem deutschen Angriff auf die Sowjetunion, hatte es zwischen den Alliierten und teilweise auch polnischen Vertretern zahlreiche Fühlungen, Verhandlungen und mehr oder weniger entwickelte Pläne gegeben, die alle die Abtretung unterschiedlich grosser deutscher Gebiete und fast immer auch Danzigs an Polen nach dem Kriege vorsahen ⁴⁶⁶⁾; die Alliierten hatten jedoch immer jede endgültige Grenzfestlegung, die sie einem Friedensvertrag vorbehalten wollten, vermieden; so hatte noch am 17. 4. 1945 die Sowjetunion auf eine Anfrage der westlichen Alliierten erklärt, die Einrichtung einer polnischen Verwaltung u. a. in Danzig diene nur den Interessen der örtlichen polnischen Bevölkerung und stehe in keinem Zusammenhang mit den Grenzfragen ⁴⁶⁷⁾.

464) Zu diesem Absatz vgl. die eingehende Einzeldarstellung bei BÖTTCHER aaO S. 116/117; aus diesen Tatsachen schliesst BÖTTCHER mit Recht, dass Polen, das hier "glaubte, das Hindernis der fremden Territorialsouveränität, das vielleicht bei den 'wiedergewonnenen Gebieten', die unbestritten zum Deutschen Reich gehörten, zunächst als Schranke erschien, im Falle Danzig nicht ausräumen zu brauchen", damit die Eingliederung Danzigs in das Deutsche Reich 1939 ebenfalls als nicht wirksam angesehen haben muss (aaO).

465) Wegen der zahlreichen übrigen Annexionshandlungen gegenüber Danzig vgl. BÖTTCHER aaO S. 117/119.

466) Eine eingehende Schilderung dieser Entwicklung, soweit sie Danzig betrifft, findet sich bei BÖTTCHER aaO S. 120-127.

467) Keesings Archiv 1945, S. 212; BÖTTCHER aaO S. 125

Auch im Potsdamer Abkommen, in dem die Ergebnisse der Potsdamer Konferenz zwischen der Sowjetunion, den USA, und Grossbritannien zusammengefasst wurden, ist ebenfalls die endgültige Entscheidung hinsichtlich der Westgrenzen Polens, auch soweit Danzig betroffen ist, vermieden: In Art. IX dieses Abkommens ist bestimmt:

"The Three Heads of Government reaffirm their opinion that the final delimitation of the western frontier of Poland should await the peace settlement.
The Three Heads of Government agree that, pending the final determination of Poland's western frontier, the former German territories ... including the area of the former Free City of Danzig, shall be under the administration of the Polish State and for such purposes should not be considered as part of the Soviet Zone of occupation in Germany" (468).

V. Die rechtliche Würdigung der Eingliederung der Freien Stadt Danzig in die Republik Polen 1945

Im deutschen völkerrechtlichen Schrifttum werden die polnischen Annexionsmaßnahmen gegenüber Danzig für ebenso unwirksam gehalten wie die in vielen Beziehungen gleichgelagerten Annexionsmaßnahmen gegenüber den Ostgebieten des Deutschen Reiches⁴⁶⁹. Insbesondere BÖTTCHER legt dar, dass weder auf Grund der polnischen (Annexions-) Erklärung vom 30. 3. 1945 - betr. Bildung der Wojewodschaft Danzig -, noch auf Grund

468) Amtsblatt des Kontrollrats, Ergänzungsblatt Nr. 1 S. 17; der frz. Text lautet: "Les chefs des trois Gouvernements réaffirment l'avis que la délimitation finale de la frontière occidentale de la Pologne doit être faite au moment du règlement de la paix. - Les chefs des trois Gouvernements sont d'accord sur le fait que, en attendant le tracé définitif, les territoires ex-allemands ... comprenant la région de l'ex-cité libre de Dantzig, seront remis à l'administration de l'Etat polonais et à cette fin ne devront pas être considérés comme partie de la zone soviétique d'occupation d'Allemagne" (aaO S. 18).

469) Vgl. neuerdings: Herbert KRAUS, Der völkerrechtliche Status der deutschen Ostgebiete innerhalb der Reichsgrenzen nach dem Stande vom 31. Dezember 1937, Göttingen 1964, mit weiteren Schrifttumsnachweisen.

der Potsdamer Beschlüsse die Souveränität über Danzig auf Polen übergegangen ist ⁴⁷⁰⁾.

Seiner Ansicht ist zuzustimmen. Die im Frühjahr 1945 erfolgte occupatio bellica des Danziger Gebiets war ein Teil der alliierten Kriegsmaßnahmen gegenüber dem Deutschen Reich ebenso wie es die deutsche Besetzung der Freien Stadt 1939 im Zuge der Kriegsmaßnahmen gegenüber Polen war. Da Annexionsmaßnahmen gegenüber besetzten Staaten vor Abschluss der Kriegsmaßnahmen aber als "verfrühte Annexionen" auch dann unwirksam sind, wenn zwar auf dem Gebiet des besetzten Staates und von ihm kein Widerstand mehr geleistet wird, die Kriegshandlungen aber noch nicht gegenüber jenem Staat beendet sind, zu dessen militärischer Niederwerfung die Besetzung des annektierten Staates diente, ergibt sich für die Beurteilung des polnischen Vorgehens 1945 gegenüber Danzig die gleiche Folgerung wie für die Beurteilung des deutschen Vorgehens 1939: Rechtsunwirksamkeit wegen des für verfrühte Annexionen allgemein anerkannten Annexionsverbotes ⁴⁷¹⁾.

Polen hat weiter auch nicht auf Grund der Potsdamer Beschlüsse die Souveränität über Danzig erlangt. Für das ebenso wie das Deutsche Reich von alliierten - hier sowjetischen und polnischen - Truppen besetzte Gebiet der Freien Stadt haben die Hauptsiegermächte klargestellt, dass sie es zunächst demselben Status zu unterwerfen wünschten wie die benachbarten deutschen Gebiete: vorbehaltlich der endgültigen Regelung der polnischen Grenze in einem Friedensvertrag mit Deutschland sollten beide Gebiete - obwohl Danzig nicht Bestandteil des Deutschen Reiches in den Grenzen von 1937 war - als unter polnische Verwaltung gestellt und "for such purposes" nicht als Teil der sowjetischen Besatzungszone

470) BÖTTCHER aaO S. 119, 102 ff., 127 ff.

471) Anders als im Falle der deutschen Ostgebiete, die Polen erst nach der völligen militärischen Niederwerfung des Deutschen Reichs annektiert hat, bedarf es also, um zu dem Ergebnis der Unwirksamkeit der polnischen Annexion im Falle Danzig zu kommen, nicht der Bejahung eines allgemeinen zur Unwirksamkeit führenden Annexionsverbotes.

gelten. Der zweifache Hinweis darauf, dass die endgültige Westgrenze Polens erst später bestimmt werden solle, und die Erklärung, dass auch Danzig bis dahin nur polnischer Verwaltung unterstellt sein solle, schliesst jede Annahme einer Adjudikation der polnischen Gebietshoheit über das Danziger Gebiet aus. Da, im Unterschied zur Lage bei den deutschen Ostgebieten, die von Polen mit Annexionswillen vorgenommenen Eingliederungsmaßnahmen in Danzig der Potsdamer Konferenz bereits vorgegangen waren und gleichwohl auch hier Polen nicht die Gebietshoheit bestätigt, sondern nur die provisorische Verwaltung übertragen wurde, ergeben die Potsdamer Beschlüsse hier sogar die Nichtanerkennung der bereits versuchten Annexion.

Nicht nur nach diesen hier im Anschluss an BÖTTCHER wiedergegebenen Grundsätzen über Staatenuntergang und -fortbestand sind aber die polnischen Annexionsmaßnahmen als unwirksam anzusehen. Da - wie oben ⁴⁷²⁾ dargelegt, die völkerrechtliche Stellung eines Gebietes, soweit sie durch einen kollektivvertraglich im generellen Interesse geschaffenen, allgemein anerkannten und daher objektiv geltenden "internationalen Status" geregelt ist, durch einseitige Akte nicht verändert werden kann, da vielmehr in den Fällen, in denen ein Staatengemeinschaftsorgan wie der VB durch Übernahme von Garantie- oder Überwachungsaufgaben an der Aufrechterhaltung des internationalen Status beteiligt ist, auch seine Zustimmung für eine wirksame Abänderung notwendig ist und da die Freie Stadt Danzig auch 1945 noch einem derartigen internationalen Status unter VB-Beteiligung unterstand ⁴⁷³⁾, musste das Fehlen jeder Zustimmungserklärung durch den VB die Wirksamkeit der polnischen kriegerischen Annexion gegenüber Danzig ebenso ausschliessen, wie es 1939 die Wirksamkeit der deutschen nichtkriegerischen Annexion ausgeschlossen hatte.

Die Frage endlich, ob die Hauptsiegermächte in Potsdam den internationalen Status der Freien Stadt wirksam hätten aufheben können, kann dahin-

472) s. oben 1. Teil, 2. Abschnitt B III

473) s. oben 1. Teil, 2. Abschnitt B II; 2. Teil, 2. Abschnitt B II, III

gestellt bleiben; mit ihrer ausdrücklichen Beschränkung auf eine zwischenzeitliche Regelung der Verwaltung des Danziger Gebiets bis zu einer friedensvertraglichen Regelung mit Deutschland und mit ihrer ausdrücklichen Hinausschiebung jeder endgültigen Bestimmung der polnischen Westgrenzen - damit auch gegenüber Danzig - haben sie auf jeden Versuch, bereits 1945 den internationalen Status der Freien Stadt aufzuheben, verzichtet.

Seitherigen einseitigen Annexionshandlungen und -erklärungen Polens - seien sie auch mit Billigung anderer Staaten des sozialistischen Lagers abgegeben - kommt ebensowenig eine Rechtswirksamkeit gegenüber dem noch bestehenden internationalen Status zu.

Somit haben auch die polnischen Annexionsmaßnahmen seit 1945 den Untergang der Freien Stadt Danzig nicht zur Folge gehabt.

VI. Die Freie Stadt Danzig in den Beratungen über eine Überleitung von VB-Aufgaben auf die OVN

Wie oben ⁴⁷⁴⁾ dargelegt, waren die VB-Kompetenzen in der Freien Stadt Danzig in den beiden wichtigen vorbereitenden Studien für die Beratung über eine eventuelle Funktionsüberleitung zwischen VB und OVN - der britischen Studie vom 19.2.1945 und den VB-Veröffentlichungen vom Juli 1944 und September 1945 - als noch bestehend und damit für eine Überleitung geeignet aufgeführt worden, das Weiterbestehen der Freien Stadt also als nicht durch die deutschen Eingliederungsmaßnahmen 1939 und (im Falle der VB-Veröffentlichung vom September 1945) auch nicht durch die polnischen Eingliederungsmaßnahmen im April 1945 beendet angesehen worden.

474) Vgl. oben 2. Teil, 1. Abschnitt B I und II

In den Beratungen der Vorbereitenden Kommission für die OVN war jedoch von den VB-Kompetenzen in Danzig nie speziell die Rede, da in allen Beratungen schon früh alle "politischen Funktionen" des VB aus den Betrachtungen ausgeklammert wurden, weil sie von der angestrebten En-bloc-Aufgabenüberleitung ausgenommen werden sollten und über ihre evtl. Übernahme nach den Vorstellungen aller Beratungsgremien erst die OVN selbst später sollte entscheiden können. Dass die die Freie Stadt Danzig betreffenden VB-Aufgaben zu den "politischen Funktionen" gerechnet wurden, ergibt sich einmal daraus, dass in den grundlegenden Arbeitsmaterialien - insbesondere in der britischen Studie - diese Aufgaben so eingeordnet waren ⁴⁷⁵⁾ und diese Studie die Hauptgrundlage der Beratungen bildete, zum anderen auch daraus, dass die Verfasser der Studien an den Beratungen beteiligt waren ⁴⁷⁶⁾. REIFF, der als Vertreter der USA den maßgebenden Beratungsgremien angehörte ⁴⁷⁷⁾, führt als Beispiele für die "politischen Funktionen" ⁴⁷⁸⁾ an:

"e.g. those related to minorities, and numerous other political matters accumulated since the peace settlements of 1919" (479).

-
- 475) Vgl. oben 2. Teil, 1. Abschnitt B II zu Fn. 356; in der VB-Veröffentlichung 1945 erscheint Danzig allerdings unter der Rubrik: "IV. Compétences conférées aux organes de la Société des Nations par les traités de paix", an deren politischem Charakter jedoch nicht zu zweifeln ist.
- 476) So gehörte der Verfasser der 1. VB-Veröffentlichung, Hugh McKINNON WOOD, als Vertreter Grossbritanniens dem Komitee 7 (und dessen Entwurfskomitee) der Preparatory Commission (vgl. oben 2. Teil, 1. Abschn. B I Fn. 341 an (vgl. ebd. und "Compétences attribuées ... S. 11 sowie REIFF aaO S. 6 Fn. 37); ausserdem dürften die - nicht genannten - Verfasser der britischen Studie der späteren britischen Verhandlungsdelegation angehört haben.
- 477) s. im einzelnen bei REIFF aaO S. 2 Fn. 18
- 478) Über sie hatte man folgende Vorstellungen:
"Hence such political functions as the League might still possess under the Covenant or in pursuance of separate treaties would presumably cease upon dissolution of the League or be disposed of otherwise by the interested parties ²¹⁾" (REIFF aaO S. 3)
- 479) aaO S. 3 Fn. 21

Dass gerade auch die die Freie Stadt Danzig betreffenden VB-Funktionen trotz der zwischenzeitlichen deutschen und polnischen Eingliederungsmaßnahmen während aller dieser Verhandlungen noch zu den politischen Funktionen, über deren Übernahme die VN selbst entscheiden sollten, gerechnet wurden (und zu rechnen waren), bestätigt noch im Jahre 1948 ⁴⁸⁰⁾ der Spezialist für Internationale Organisationen im amerikanischen Aussenministerium ⁴⁸¹⁾, Denys P. MYERS; er schreibt:

"... Those instruments were, in the view of the General Assembly, either technical and non-political or "political" in character. ... The second category consisted of various clauses, compromisory provisions, protection of minorities, protection of the Free City of Danzig, specific jurisdiction conferred on the Council of the League, etc., as well as attributions of a more general character" (482).

Auch auf Danzig bezog sich somit jener von der Preparatory Commission vorformulierte Absatz der VN-Resolution vom 12.2.1946, in dem es heisst:

"The General Assembly will itself examine, or will submit to the appropriate organ of the United Nations, any request from the parties that the United Nations should assume the exercise of functions or powers entrusted to the League of Nations by treaties, international conventions, agreements and other instruments having a political character" (483).

480) Der Aufsatz "Liquidation of League of Nations functions" erschien 1948 in Bd. 42 des American Journal of International Law (S. 320 ff.)

481) MYERS ist aaO (Fn. auf S. 320) bezeichnet als: "Specialist on International Organization, Legal Adviser's Office, Department of State".

482) aaO S. 335 (Sperrung von mir)

483) Vgl. oben 2. Teil, 1. Abschnitt C II 2; Dokument PC/12 bzw. OVN-Resolution A/64 S. 33 (abgedruckt bei MYERS aaO S. 335)

C. Saargebiet

Gemäss Art. 49 des Versailler Vertrags hatte im Saargebiet nach Ablauf einer Frist von 15 Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags (10. 1. 1920) die Bevölkerung darüber abzustimmen, unter welche Souveränität sie zu treten wünschte. Gemäss §§ 34 ff. der Anlage zu den Art. 45 bis 50 war dabei über folgende drei Möglichkeiten abzustimmen:

a) Beibehaltung der durch den Versailler Vertrag geschaffenen Rechtsordnung, b) Vereinigung mit Frankreich, c) Vereinigung mit Deutschland. Der an das Ergebnis der Abstimmung nicht ausdrücklich für gebunden erklärte VB hatte, falls er mit Stimmenmehrheit daraufhin die Vereinigung des Gebiets (oder eines Teils davon) mit Deutschland beschloss, für die Wiedereinsetzung der deutschen Behörden in die Verwaltung des betroffenen Gebiets zu sorgen (§ 35 der Anlage).

Am 13. 1. 1935 sprach sich die Bevölkerung des Saargebiets mit mehr als 90 % der abgegebenen Stimmen für die dritte in der Abstimmung vorgesehene Lösung - Vereinigung mit Deutschland - aus. Daraufhin beschloss der Völkerbundsrat am 17. 1. 1935 die Vereinigung des Gebiets mit dem Deutschen Reich; auf Grund der Abrede zwischen der Reichsregierung und der Regierungskommission für das Saargebiet über die Überleitung der Verwaltung vom 18. 2. 1935⁴⁸⁴⁾ ging die Verwaltung des Gebiets am 1. 3. 1935 um 0 Uhr auf die Reichsregierung über. Durch Gesetz vom 30. 1. 1935⁴⁸⁵⁾ wurde eine deutsche Verwaltung eingerichtet. Damit waren die VB-Tätigkeit im Saargebiet und dessen internationaler Status beendet.

484) abgedruckt RGBl. 1935 II S. 158; vgl. auch den deutsch-französischen Vertrag vom 3. 12. 1934. RGBl. 1935 II S. 126

485) RGBl. 1935 I S. 66

D. Alandsinseln

Während die international garantierte Selbstverwaltung der Alandsinseln bis zur VB-Auflösung unverändert bestehen blieb, wobei allerdings der VB nie tätig zu werden brauchte, da er nie gemäss Art. 11 angerufen wurde, waren die international garantierte Entmilitarisierung und die Neutralisierung des Archipels bis zur VB-Auflösung mehrfach Gegenstand internationaler Verhandlungen und Abkommen.

Nach der weitgehenden politischen Entmachtung des VB gegen Ende der dreissiger Jahre versuchten im Jahre 1939, kurz vor Ausbruch des 2. Weltkriegs, zunächst Schweden und Finnland durch das gemeinsam ausgearbeitete sog. "Stockholmer Projekt" einige Änderungen und Milderungen der Entmilitarisierungsbestimmungen des Status' von 1921 durchzusetzen⁴⁸⁶⁾; mangels Zustimmung der übrigen Unterzeichnerstaaten des Abkommens von 1921 und des VB trat dieses Projekt jedoch nicht in Kraft.

Finnland betrachtete auch in der Folgezeit die Konvention von 1921 noch als bestehend; es übermittelte dem VB zur 20. VB-Versammlung im Dezember 1939 die in der Konvention (Art. 6 und 7) vorgesehenen Mitteilungen über eigene und fremde Militärbewegungen im Aland-Archipel⁴⁸⁷⁾. Auch erklärte die finnische Regierung, als sie im Jahre 1940 vom finnischen Parlament die notwendigen Vollmachten zur Unterzeichnung einer finnisch-russischen Konvention über die Alandsinseln begehrte, dass die zu unterzeichnende Konvention die Konvention von 1921 "nicht berühre"⁴⁸⁸⁾; In dieser neuen finnisch-russischen Konvention, die am 11.10.1940 unterzeichnet wurde⁴⁸⁹⁾, verpflichtete sich Finnland gegenüber der - 1921 nicht beteiligt gewesen - Sowjetunion, die Alandsinseln nicht zu befestigen und nicht fremden Streitkräften zur Verfügung zu stellen.

486) S. d. N. Dokument C. 142. M. 91. 1939. VII; Journal Officiel 1939, S. 279-282 und 284-289; vgl. auch SUONTAUSTA ZaöRVR 13 (1950/51) S. 747

487) Vgl.: VB-Dokument Nr. C. 32. M. 29. 1940. VII in SdN Journal Officiel, Janvier-Février-mars 1940, p. 23; Procès-verbaux de la 20^e Assemblée

488) nach SUONTAUSTA ZaöRVR 13 (1950/51) S. 747

489) deutscher Text veröffentlicht in ZaöRVR Bd. 10 S. 874

Nach dem Wiederbeginn des finnisch-russischen Krieges begann Finnland im Sommer 1941 mit der Anlage von Befestigungen auf der Inselgruppe; im Waffenstillstandsabkommen mit der Sowjetunion vom 19.9.1944 musste es sich jedoch in Art. 9 verpflichten, die Wirkungen des Vertrages vom 11.10.1940 wieder voll in Kraft zu setzen. Art. 5 des Friedensvertrages mit Finnland vom 10.2.1947⁴⁹⁰⁾ legte dann fest, dass "in accordance with the situation at present existing" die Alandsinseln entmilitarisiert bleiben sollten.

Ausserdem hat die Sowjetunion unter Berufung auf Art. 12 dieses Friedensvertrages - der jeder Siegermacht das Recht einräumt, Finnland förmlich anzuzeigen, welche zweiseitigen Vorkriegsverträge sie aufrechtzuerhalten oder wieder in Kraft zu setzen wünscht - u.a. angezeigt, sie betrachte den Vertrag vom 11.10.1940 noch als in Kraft befindlich⁴⁹¹⁾.

Das Nebeneinander der später zweimal bestätigten Regelung von 1940, der Friedensvertragsbestimmung von 1947 und der Konvention von 1921, hat die Frage aufkommen lassen, ob nun ein zweifacher (oder gar dreifacher) internationaler Status für das Gebiet bestehe - sei es auch mit im wesentlichen demselben Inhalt - oder ob durch den Vertrag von 1940 (und evtl. den von 1947) die Sowjetunion, soweit die Vertragsbestimmungen übereinstimmen, nur dem internationalen Status von 1921 beigetreten ist.

Diese Frage kann jedoch m. E. für diese Untersuchung dahingestellt bleiben, denn bis zum 19.4.1946, dem Zeitpunkt der VB-Auflösung, ist keine der Unterzeichnermächte der Konvention vom 11.10.1940 von diesem Vertrag zurückgetreten und von dem durch ihn begründeten Status abgerückt. Insbesondere Finnland hat nach Abschluss der Konvention vom 11.10.1940 - die später zweimal jeweils nur bestätigt worden ist - sich ausdrücklich zur Weitergeltung der Konvention von 1921 bekannt.

490) UNTS I; 746; Bd. 48 S. 203

491) Vgl. SUONTAUSTA aaO S.747

Dass die Anlage von Befestigungen zwischen 1941 und 1944 auf der Inselgruppe das Fortgelten des Status von 1921 nicht berühren konnte, ergibt sich schon aus der oben ⁴⁹²⁾ erwähnten Entscheidung der internationalen Juristenkommission, die gerade für die Alandsinseln festlegte, dass durch solche tatsächliche Handlungen der internationale Status einer Entmilitarisierung nicht ausser Kraft gesetzt werden kann.

Da der die Entmilitarisierung der Alandsinseln bewirkende internationale Status von 1921 somit weder von auch nur einem der Unterzeichnerstaaten abgeändert, noch durch tatsächliche Verhältnisse ausser Kraft gesetzt war, bestand er bei Auflösung des VB noch fort, wobei nur die für das Thema dieser Untersuchung weniger interessante Frage offenbleibt, ob der Abschluss des russisch-finnischen Vertrags vom 11. 10. 1940 einen Beitritt der Sowjetunion gemäss Art. 9 der Konvention von 1921 darstellte oder eine selbständige parallele Abmachung war.

E. Der Sandschak von Alexandrette

Der Sandschak von Alexandrette hat als Gebiet mit internationalem Status entsprechend der Regelung von 1937 nur kurze Zeit bestanden. Nachdem es der Türkei gelungen war, den Sandschak aus dem Mandatsgebiet Syrien und Libanon herauszulösen, begann sie schon bald die volle Einverleibung des Gebiets anzustreben; Frankreich war nicht willens, und der VB war nicht in der Lage, diesem Streben ernsthaften Widerstand entgegenzusetzen.

Im Juli 1938 überschritten türkische Truppen die Grenzen des Sandschaks; unmittelbar darauf wurden andere Teile dieses Gebiets zum Schutze nichttürkischer Minderheiten von französischen Truppen besetzt, was de

492) s.o. zu Fn. 290, 291, 292, 310, 312, 312, 313, 314

facto die Errichtung eines - durch Vertrag vom 4. Juli 1938⁴⁹³⁾ vertraglich einigermaßen fixierten - französisch-türkischen Kondominats ohne VB-Beteiligung zur Folge hatte⁴⁹⁴⁾.

Am 23. Juni 1939 fand sich Frankreich zur endgültigen Erfüllung der türkischen Wünsche bereit; die französische Republik als Mandatsmacht für Syrien und die Türkei schlossen in Ankara ein "Abkommen betreffend die endgültige Regelung territorialer Fragen zwischen der Türkei und Syrien"⁴⁹⁵⁾. In Art. 1 dieses Abkommens stimmt Frankreich einer "Grenzberichtigung" zu:

"La France en ce qui la concerne consent à ce que la ligne décrite par les protocoles du 30 mai 1926, du 22 juin 1929 et du 3 mai 1930 soit rectifiée: ..."

Das von dieser Grenzberichtigung gemäss der anschliessenden Umschreibung betroffene Gebiet deckt sich mit dem Gebiet des Sandschaks von Alexandrette, was jedoch aus der Formulierung, die nur die Grenzpunkte angibt, nicht deutlich wird. In dem Abkommen ist weder der VB, noch die internationale Regelung des Jahres 1937 mit einem Wort erwähnt. Sogar die Bezeichnung "Sandjak d'Alexandrette" ist nur einmal im Zusammenhang mit der Regelung der Staatsangehörigkeitsfragen erwähnt (die Bürger des Sandschaks sollen die türkische Staatsangehörigkeit erlangen). In Vollzug dieses Vertrages wurde das Gebiet des Sandschaks tatsächlich der Türkei eingegliedert, die eigene Verwaltung des Gebiets wurde beseitigt.

Der VB verhielt sich zu diesen Ereignissen fast ganz passiv, zumal er mit dem bald folgenden Beginn des 2. Weltkriegs zunächst von anderen

493) Vgl. Dictionnaire Diplomatique IV (1938) S. 24

494) Vgl. v. FREYTAGH-LORINGHOVEN in: Europäische Revue 1939 S. 102 ff. (103)

495) Arrangement portant le règlement définitif des questions territoriales entre la Turquie et la Syrie, signé à Ankara le 23 Juin 1939 entre la France et la Turquie; abgedruckt in: Dictionnaire Diplomatique IV S. 25 und in "L'Asie Française" 1939, S. 227

Aufgaben in Anspruch genommen und bald darauf in seiner politischen Aktivität überhaupt lahmgelegt wurde. In dem für die 20. Sitzung der VB-Versammlung im Dezember 1939 zusammengestellten Bericht ⁴⁹⁶⁾ ist eine kurze Stellungnahme der Mandatskommission enthalten ⁴⁹⁷⁾; die Kommission sieht sich wegen des Fehlens jeder Information seitens der "Mandatsmacht" und der "lokalen Behörden" ausserstande, die tatsächlichen Ereignisse darzustellen; sie erklärt sich im übrigen wegen des internationalen Charakters der Frage für die Behandlung für unzuständig, fühlt sich jedoch veranlasst, "in Verbindung mit diesem Gebietsteil an die Bestimmung des Art. 4 des Mandats für Syrien und Libanon" zu erinnern ⁴⁹⁸⁾.

In der Folgezeit beschäftigte sich der VB nicht mehr in einer in den Akten feststellbaren Weise mit dem Problem. In den 1944 und 1945 für die erstrebte Überleitung von VB-Funktionen auf die OVN erarbeiteten Zusammenstellungen dieser Funktionen ⁴⁹⁹⁾ sind die den Sandschak betreffenden VB-Funktionen nicht aufgeführt. Im Vorwort zu der Studie 1944 wird das ausdrücklich begründet; unter dem Hinweis:

"Il ne serait, semble-t-il d'aucune utilité pratique de mentionner les compétences qui, pour des raisons juridiques ou autres, ont cessé d'exister ou de pouvoir être exercées et qui ne semblent pas devoir être rétablies" (500).

heisst es weiter:

"... Les mêmes considérations ⁵⁰¹⁾ expliquent l'omission du Statut du Sandjak d'Alexandrette, qui est entré en vigueur le 29

496) Report on the work of the League (continuation) July - Mid-november 1939; VB-Dokument A 6 (a) 1939. 4

497) aaO S. 14

498) Art. 4 des Mandatsstatuts lautet:

"Le Mandataire garantit la Syrie et le Liban contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie des territoires et contre l'établissement de tout contrôle d'une Puissance étrangère."

"The mandatory shall be responsible for seeing that no part of the territory of Syria and the Lebanon is ceded or leased or in any way placed under the control of a foreign power."

499) s.o. zu Fn. 336, 337

500) aaO ("Compétences attribuées ...") S. 9/10; engl. Ausgabe S. 9

501) Der Bezug der "mêmes considérations" bleibt unklar; die zuvor erwähnten Beispiele werden eingeleitet mit den Sätzen: "... Pour

novembre 1937 (Hudson, VII, p. 721; document de la Société des Nations C. 282.M.183.1937), mais qui a été suivi de la cession du Sandjak par la France à la Turquie, en vertu d'un accord du 23 juin 1939 (Statesman's Year-Book, 1942, pp.913 et 1329); ... (500)

In der britischen Studie vom 19.2.1945 (s.o.) ist der Sandschak von Alexandrette überhaupt nicht erwähnt. Er war auch nie Gegenstand der Beratungen in den Sitzungen der Preparatory Commission 1945. Syrien hat sich nach Beendigung des Mandatsstatus und Erlangung der Souveränität stets geweigert, die Abtretung des Sandschaks 1939 als rechtsgültig anzuerkennen. Während der Verhandlungen über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Syrien und der Türkei veröffentlichten die syrische und die libanesische Regierung am 8.8.1945 ein gemeinsames Communiqué, in dem sie ausdrücklich den von der Türkei zunächst als Preis für die Anerkennung der Unabhängigkeit geforderten Verzicht auf syrische Rechte im Distrikt von Alexandrette verweigerten. Syrien lehnte es ab, die Zession an Frankreich als rechtsgültig anzuerkennen, da sie ultra vires erfolgt sei. Im Verlaufe der Verhandlungen verzichteten später die Türkei auf formelle Anerkennung ihres Rechtsstandpunktes und Syrien auf formelle Geltendmachung von Ansprüchen. In der Folgezeit kam es jedoch mehrfach (so in den Jahren 1947 und 1949) noch zu Spannungen zwischen beiden Ländern wegen dieser Frage, und die syrische Regierung hat bis heute eine Änderung ihres Standpunktes nicht erkennen lassen⁵⁰²⁾.

beaucoup d'entre ... (les compétences découlant des Traités de Versailles etc.) il était prévu un délai qui est venu à expiration ... D'autres compétences ont été intégralement exercées: ... Parmi les autres compétences dé coulant du règlement de paix qui a suivi la guerre de 1914-1918, l'étude signale celles qui semblent présenter quelque intérêt en ce sens qu'elles ont des chances d'être maintenues ou rétablies après la guerre actuelle. Les mêmes considérations ... (s.o.)". Falls, was naheliegt, mit "les mêmes considérations" nur die im Satz unmittelbar zuvor erwähnte tatsächliche Aussichtslosigkeit einer Wiederaufnahme oder Fortführung gemeint ist, bedeutet die Nichtaufnahme des Statuts des Sandschaks in die Studie zwar keine rechtliche Billigung der französischen Abtretung, wohl aber die Hinnahme des dadurch geschaffenen Zustands als endgültig.

502) Zum letzten Absatz vgl. besonders die (mir nicht zugängliche) Dis-

Die rechtliche Würdigung der Eingliederung muss davon ausgehen, dass Frankreich - als Mandatsmacht für Syrien - durch das Abkommen vom 23. 6. 1939 ein Gebiet an die Türkei abgetreten hat, über das es nicht wie über eigenes Staatsgebiet verfügen durfte, sondern das zunächst französisches VB-Mandat war und später als ein Gebiet mit einem besonderen internationalen Status begründet werden sollte, der vom VB mit erarbeitet war und den zu achten sich Frankreich und die Türkei verpflichtet hatten. Da die Mandatsmacht nicht berechtigt war, Teile des Mandatsgebiets ohne Zustimmung des VB abzutreten, muss dies auch für den Sandschak gelten, der aus dem Mandatsgebiet Syrien nur herausgelöst worden war, um ebenfalls unter VB-Überwachung einem ähnlichen Status unterstellt zu werden. Der syrischen Auffassung, Frankreich sei zur Abtretung nicht berechtigt gewesen, ist also zuzustimmen; diese Auffassung wird auch im Schrifttum vertreten⁵⁰³⁾ zu ihr hat sich später auch der bekannte französische Völkerrechtler Georges SCELLE bekannt, indem er zugab, Frankreich habe hier "fait un acte illégal"⁵⁰⁴⁾.

Sehr fraglich ist aber, ob diese Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen auch zu einer Unwirksamkeit der Einverleibung des Gebiets des Sandschaks in die Türkei geführt hat. Da Frankreich als der (neben der Türkei) im Gebiet des Sandschaks de facto die Macht mit Hilfe seiner Truppen ausübende Staat das Gebiet vertraglich an die Türkei abtrat und das auch nicht im Zuge von Kriegshandlungen geschah, dürfte die Beantwortung der Frage nach der völkerrechtlichen Wirksamkeit dieser Abtretung davon abhängen, ob für das Gebiet bereits ein internationaler

sertation: Avedis Krikor SANJIAN, The Sanjak of Alexandretta (Hatay): A Study in Franco-Turco-Syrian Relations. (Diss.) University of Michigan, 1956; und den (mir zugänglich gewesenen) Auszug daraus: "The Sanjak of Alexandretta (Hatay); its impact on Turkish-Syrian Relations (1939 - 1956)" vom selben Verfasser in: "The Middle-East Journal (Washington D. C.), vol. 10 1956, pp. 379-394", besonders S. 380-383.

503) SANJIAN, Middle East Journal aaO S. 382

504) Während einer Sitzung der International Law Commission; vgl. Commission du droit international, 2e session. Compte rendu analytique de la 51^e séance du 21 juin 1950, Dokument: A/CN.4/SR 51, S. 10: "33. Le Président (d.i. SCELLE, der Verf.) connaît l'incident auquel M. el Khoury (S. 9) fait allusion. Il

Status bestand, der - wie oben ⁵⁰⁵⁾ dargelegt - die Wirksamkeit von Änderungen ohne VB-Zustimmung ausgeschlossen haben würde. Gerade diese Vorfrage kann aber hier nicht geklärt werden, da von hier aus nicht mit Sicherheit festgestellt werden kann, ob nicht eine der tatsächlichen Voraussetzungen für die Annahme eines solchen internationalen Status, seine tatsächliche In-Vollzugsetzung, ausgeschlossen werden muss ⁵⁰⁶⁾.

Die Frage, ob der Sandschak von Alexandrette 1939 durch Einverleibung in die Türkei völkerrechtlich untergegangen ist, muss deshalb hier offengelassen werden.

3. Abschnitt: Der Einfluss der VB-Auflösung auf den Status der Gebiete mit internationalem Status

Wie festgestellt, hatten die tatsächlichen Ereignisse bis zum Jahre 1946 die völkerrechtliche Stellung der Gebiete mit internationalem Status in zumindest dreien - möglicherweise vier - der fünf Gebiete oder Gebietsgruppen mit internationalem Status unter VB-Beteiligung unberührt gelassen. Es bleibt jedoch zu prüfen, ob und ggfs. in welcher Weise sich die Auflösung des VB im Jahre 1946 auf den Status dieser Gebiete auswirkte.

peut s'exprimer en toute liberté puisqu'il ne représente pas son gouvernement. Il a l'impression que la France a fait un acte illégal, parce qu'elle n'avait pas la libre disposition. Elle a fait par un arrangement ce qui aurait dû être fait par un traité."

505) s. oben 1. Teil, 2. Abschnitt B III

506) s. oben 1. Teil, 2. Abschnitt B II

A. Schrifttumsstellungen

Für die meisten der drei (vier) verbliebenen Gebiete oder Gebietsgruppen liegen zu dieser Frage Schrifttumsäusserungen vor, allerdings in sehr unterschiedlicher Zahl. Ein praktisches Bedürfnis für eine Statusklärung ergab sich nämlich zunächst nur bei den Mandatsgebieten, vor allem bei jenen, die nicht in das Treuhandsystem der OVN übergeführt und auch nicht oder nicht sofort zu selbständigen Staaten wurden. Sowohl in Danzig als auch im Sandschak von Alexandrette waren der internationale Status und die VB-Aufgaben in seinem Rahmen seit 1939 tatsächlich suspendiert; im Falle der Alandsinseln waren zwischenzeitlich mehrfach andere, die Regelung von 1921 überlagernde Regelungen getroffen worden, zudem war hier keine dauernde VB-Tätigkeit erforderlich; der VB brauchte jeweils nur auf Antrag eines Beteiligten seine Tätigkeit auszuüben; solange ein derartiger Antrag nicht gestellt wurde, bestand kein praktischer Anlass für eine Statusklärung. Äusserungen zum Fortbestand oder Nichtfortbestand des internationalen Status⁵⁰⁷⁾ blieben in den letztgenannten Fällen daher spärlich.

I. Mandatsgebiete

Für die VB-Mandatsgebiete gingen Staatenpraxis und Schrifttum zunächst einhellig vom Fortbestand des Mandatsstatus⁵⁰⁷⁾ aus. In den Schlussresolutionen des VB war ausdrücklich auf die Möglichkeit der Überführung der Mandate in das OVN-Treuhandsystem hingewiesen worden⁵⁰⁷⁾. Für den Fall, dass von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch gemacht werden sollte, und für den Zeitraum bis zu einer evtl. Überführung hatte Art. 80 der OVN-Charta ausdrückliche Bestimmungen getroffen:

507) s. o. 2. Teil, 1. Abschnitt C. IV zu Fn. 396

"1. Except as may be agreed upon in individual trusteeship agreements, made under Articles 77, 79, and 81, placing each territory under the trusteeship system, and until such agreements have been concluded, nothing in this Chapter shall be construed in or of itself to alter in any manner the rights whatsoever of any states or any peoples or the terms of existing international instruments to which Members of the United Nations may respectively be parties.

2. Paragraph 1 of this Article shall not be interpreted as giving grounds for delay or postponement of the negotiation and conclusion of agreements for placing mandated and other territories under the trusteeship system as provided for in Article 77."

Zunächst wurde in Übereinstimmung hiermit weder von den Mandatsmächten noch im Schrifttum der Fortbestand der Mandate in Zweifel gezogen⁵⁰⁸⁾.

Erst mit Beginn des Südwestafrikastreites⁵⁰⁹⁾, etwa ab 1947, wurde von seiten der südafrikanischen Regierung und überwiegend von südafrikanischen Völkerrechtlern die These vertreten, mit Auflösung des VB sei auch der internationale Status der Mandatsgebiete erloschen, so etwa von GEY VAN PITTIUS⁵¹⁰⁾ und von der südafrikanischen Regierung in ihrer schriftlichen⁵¹¹⁾ und der mündlichen Stellungnahme ihrer Vertreter⁵¹²⁾ vor dem IGH im Südwestafrikastreit. Ihren bedeutendsten - zugleich

508) Vgl. etwa die Darstellung bei COLLIARD in: *Revue juridique et politique de l'Union française* 1951, S. 94 - 112 (95 - 97)

509) Zur Geschichte des Südwestafrikastreites vgl. unten: 3. Teil, 1. Abschnitt B I

510) E. F. W. GEY VAN PITTIUS, *Whither South-West-Africa?* in: *International Affairs* XXIII (1947) S. 202-209 (202/203); Diese und die in den folgenden Fussnoten genannten Textstellen sind im Wortlaut weiter unten (3. Teil, 1. Abschnitt B IV) wiedergegeben; da sie fast alle gleichzeitig für die Frage eines Aufgabenübergangs zwischen VB und OVN von Bedeutung sind, schien ihre wörtliche Wiedergabe bei der Erörterung jenes Fragenkomplexes sinnvoller.

511) Statement submitted by the Government of the Union of South Africa, *Pleadings* 1950, S. 72 - 84 (S. 74/75 Nr. 12/S. 75/76 Nr. 17)

512) Statement by Dr. STEYN (Representative of the Union of South Africa) at the public sittings of May 20th, 22nd and 23rd 1950, *Pleadings* 1950, S. 273 - 317 (288 Nr. 56)

einzigsten nicht südafrikanischen - Vertreter fand diese These in Hans KELSEN; in seinem 1950 - offenbar vor Verkündung des IGH-Gutachtens vom 11.7.1950 - abgeschlossenen Werk "The Law of the United Nations" führt er aus:

"The trusteeship system did not automatically replace the mandate system and the United Nations did not succeed to the rights of the League of Nations as to the former mandated territories. There is no legal continuity in the relation of these two systems. The one ceased to exist, before the other came into existence" (513).

Diese Ansicht fand jedoch im Schrifttum überwiegend Ablehnung. Zwar nahm etwa auch BRIERLY an, dass, wenn auch nicht rechtlich, so doch "for practical purposes" das Mandatssystem mit dem Wegfall der VB-Überwachung beendet sei ⁵¹⁴⁾; insbesondere von WRIGHT ⁵¹⁵⁾ und von seiten der OVN durch KERNO ⁵¹⁶⁾ wurde aber schon vor der richterlichen Entscheidung von 1950 das Mandatssystem auch im Falle Südwestafrika ausdrücklich für auch nach der VB-Auflösung fortbestehend erklärt. Im Verlaufe des ersten Südwestafrikarechtsstreits vor dem IGH sprachen sich auch der zu der Frage gehörte Vertreter der Philippinen INGLES ⁵¹⁷⁾ sowie schriftlich die ägyptische, die US-amerikanische und die indische ⁵¹⁸⁾ Regierung für die These vom Fortbestand des Mandatssystems aus.

In seinem Gutachten vom 11.7.1950 stellte dann auch der IGH - in dieser Frage einstimmig - fest:

-
- 513) Hans KELSEN, The Law of the United Nations S. 596/597
 - 514) BRIERLY, The Law of Nations, 4. Aufl. S. 155 Fn. 1
 - 515) WRIGHT, in: Harvard Law Review 62 (1948/49) S. 1425
 - 516) Exposé de M. Ivan S. KERNO, Pleadings 1950 S. 160-238 (211/212)
 - 517) Statement submitted by M. José INGLES (Representative of the Republic of the Philippines at the Public Sitzings of May 19th and 20th, 1950), Pleadings 1950, S. 239-272 (271)
 - 518) Exposé du gouvernement égyptien, Pleadings 1950, S. 67-71 (Nr. 16); Written statement of the United States of America . . . , Pleadings 1950, S. 85 - 139 (86 ff.); Written statement of the Government of India, Pleadings 1950; 140-151 (Nr. 28)

"that South-West Africa is a territory under the international Mandate assumed by the Union of South Africa on December 17th, 1920" (519).

Dieser Teil der Entscheidung hat im Schrifttum einhellige Zustimmung gefunden⁵²⁰⁾; die Ansicht, das Mandatssystem sei mit VB-Auflösung erloschen, wird seither nicht mehr vertreten.

II. Danzig

Im Falle der Freien Stadt Danzig nimmt das deutsche Schrifttum, wie dargelegt⁵²¹⁾, weitgehend den Fortbestand des Danziger Status¹ trotz der zwischenzeitlichen deutschen und polnischen Annexionsmaßnahmen an; auch bei den Beratungen darüber, ob die Danziger Aufgaben des VB in den Bereich der ausdrücklich auf die OVN übertragenen Aufgaben einbezogen werden sollten, waren diese Aufgaben als noch erfüllbar und der Status Danzigs also als noch fortbestehend angesehen worden⁵²²⁾. Zur Begründung dieser Ansicht ist bisher im Schrifttum fast einhellig auf den Staatscharakter der Freien Stadt abgestellt worden, und sind demgemäss die Grundsätze über den Fortbestand von Staaten trotz faktischer Verletzung der Staatsgewalt auf dem Staatsgebiet angewendet worden. Bei dieser Begründung war es folgerichtig, dass auch der VB-Auflösung kein Einfluss auf den Fortbestand der Freien Stadt eingeräumt wurde. Entsprechend wird im Schrifttum die VB-Auflösung allenfalls am Rande erwähnt: MROSE erörtert kurz einen möglichen Übergang der VB-Aufgaben auf die OVN und setzt dabei den Fortbestand des Danziger Status¹ trotz VB-Auflösung stillschweigend voraus⁵²³⁾; BÖTTCHER nimmt den Fortbestand des Danziger Status¹ an, ohne hierbei auf die VB-Auflösung einzugehen⁵²⁴⁾.

519) ICJ Reports of Judgments, advisory Opinions and orders 1950, S. 143 (bzw. S. 19)

520) Vgl. unten 3. Teil, 1. Abschnitt B IV 2 und 3 die Schrifttumszusammenstellung bei BÖTTCHER aaO S. 65

521) vgl. II. Teil 1. Abschnitt B V; vgl. weiter die Schrifttumszusammenstellung bei BÖTTCHER aaO S. 65

522) Vgl. oben 2. Teil, 2. Abschnitt C VI

523) MROSE aaO S. 64/65

524) BÖTTCHER aaO S. 156

III. Die Alandsinseln

Auch in der Frage der Alandsinseln sind Nachkriegsäusserungen zum Fortbestand des internationalen Status, dem die Inselgruppe in zweifacher Weise unter VB-Beteiligung unterworfen war, spärlich geblieben.

1. (Die Entmilitarisierung)

Die Frage nach dem Fortbestand der die Entmilitarisierung und Neutralisierung der Inselgruppe betreffenden Regelung von 1921 trotz VB-Auflösung ergab sich für die Praxis deshalb nicht, weil durch die Verträge von 1940, 1944 und 1947 mit der Sowjetunion ein weitestgehend gleicher internationaler Status ohne VB-Einschaltung, ein Status also, der durch den Wegfall dieser Organisation auch nicht beeinträchtigt sein konnte, vereinbart worden war. Eine juristische Erörterung der Lage der Alandsinseln von SUONTAUSTA aus dem Jahre 1950⁵²⁵⁾ beschränkt sich demgemäss auf den Hinweis auf die Fortgeltung jener letzteren Bestimmungen und darauf, dass die VB-Garantie des Status von 1921 nicht Gegenstand der ausdrücklichen Funktionsübertragung auf die OVN im Jahre 1946 gewesen sei und dass die OVN auch nicht - entsprechend der ihr vorbehaltenen Befugnis, auch politische Funktionen ausdrücklich später noch zu übernehmen - später die Garantie der Entmilitarisierung und Neutralisierung der Alandsinseln übernommen habe⁵²⁶⁾.

2. (Die Selbstverwaltungsgarantie)

Etwas eingehender behandelt wurde die Frage nach dem Weiterbestand der Selbstverwaltungsgarantie.

525) Tanno SUONTAUSTA, La situation juridique des îles d'Åland,
in: ZaöRVR 1950/51, S. 741-752

526) aaO S. 750

Schon vor dem 2. Weltkrieg hatte sich Finnland bemüht, die Selbstverwaltung der Inselgruppe gesetzlich neu zu regeln. Die Beratungen hierüber wurden nach Kriegsende wieder aufgenommen. Bei diesen Beratungen war einer der Hauptstreitpunkte zwischen der aländischen Bevölkerung und der finnischen Regierung die Frage, ob die in der früheren gesetzlichen Regelung enthaltene Garantie - Art. 6 (Anrufung des VB) - auch in den neuen Gesetzentwurf aufgenommen werden sollte. Der erste Entwurf der finnischen Regierung vom 6.11.1946 - also nach VB-Auflösung - sah zunächst die unveränderte Beibehaltung des Art. 6 mit weiterer ausdrücklicher Erwähnung des VB vor, wohl mit Rücksicht darauf, dass sonst der aländische Landsting seine Zustimmung zum Gesetz verweigert haben würde⁵²⁷⁾; in einer OVN-Studie hierzu wird der juristische und praktische Wert des so beibehaltenen Art. 6 als "zweifelhaft" bezeichnet⁵²⁸⁾; in der Fassung, in der dieser Entwurf dann 1952 Gesetz wurde und damit das alte Selbstverwaltungsgesetz und die alte Garantie ablösen sollte, war Art. 6 nicht mehr enthalten. CASTREN meint deshalb, die internationale Garantie der Selbstverwaltung habe mit der Auflösung des VB "jede Bedeutung verloren"⁵²⁹⁾. Auch SUONTAUSTA⁵³⁰⁾ meint, tatsächlich wolle Finnland zwar weiterhin die der aländischen Bevölkerung gewährten Garantien anwenden,

"mais au point de vue formel, le système de garanties
créé par la Société des Nations ayant disparu, l'autonomie

527) Vgl. die tatsächlichen Ausführungen des Memorandums (s. unten Fussnote 528).

528) "Mémorandum sur la population des îles d'Åland par M. Eric-Einar EKSTRAND" an die "Commission des droits de l'Homme" des Wirtschafts- und Sozialrates vom 13. 1. 1950; OVN-Dokument: E/CN.4/Sub. 2/101, S. 11:

"Étant donné que les organes internationaux mentionnés dans ce paragraphe (= Art. 6) n'existent plus, il est douteux que cette stipulation ait, à l'avenir, une importance juridique ou pratique."

529) Erik CASTREN, Die Selbstverwaltung Ålands, in: Internationales Recht und Diplomatie 1957, S. 105 - 112 (107)

530) Vgl. Fn. 525; aaO S. 745/746

des îles d'Aland ne se trouve plus garantie que par les dispositions selon lesquelles la loi sur l'autonomie et la loi de garantie ne peuvent pas être modifiées sans l'assentiment de la Diète alandaise. "

Auch er betrachtet also die internationale Verankerung der aländischen Selbstverwaltung als durch die VB-Auflösung beendet.

Demgegenüber kommt eine Studie der Menschenrechtskommission des OVN-Wirtschafts- und Sozialrates ⁵³¹⁾ zu einem anderen Ergebnis; die Studie geht davon aus, dass:

"(a) The dissolution of the League of Nations has suspended the obligation contracted towards the League of Nations until such time, as the United Nations, by an express decision, takes the place of the League of Nations in this respect.

(b) The agreement between Finland and Sweden on which the obligation undertaken towards the League of Nations was based is still in force." (532)

Nach einer kurzen Ausführung, dass gemäss der rebus-sic-stantibus-Klausel diese Verpflichtung nicht entfallen sei, da Schweden und Finnland während des 2. Weltkriegs nicht miteinander Krieg geführt hätten, kommt die Studie zu dem Ergebnis:

"Conclusion:

Finland's obligation towards Sweden still exists.

The obligation undertaken by Finland towards the Council of the League of Nations as representative of the international community is suspended until such time as an express decision has been taken by the United Nations to put it back into force" (532)

-
- 531) United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Study of the legal validity of the undertakings concerning minorities 7. April 1950; OVN-Dokument: E/CN.4/367
- 532) aaO S. 69

IV. Der Sandschak von Alexandrette

Juristische Literatur, die sich mit dem Status des Sandschaks von Alexandrette nach 1946 befasst, fehlt, soweit ersichtlich. In der erwähnten Studie von SANJIAN⁵³³⁾, die ohnehin mehr historisch-politologisch ausgerichtet ist, wird - in dem mir zugänglichen Teil⁵³⁴⁾ - zur Frage eines juristischen Fortbestands des Gebietsstatus' und eines etwaigen Einflusses der VB-Auflösung darauf nicht Stellung genommen.

B. Ergebnis

Soweit das Schrifttum sich hinsichtlich der einzelnen Gebiete oder Gebietsgruppen mit internationalem Status mit der Frage des Fortbestands trotz VB-Auflösung auseinandergesetzt hat, ist es ganz überwiegend zu dem Ergebnis gekommen, dass der internationale Status fortbestehe. Mit Recht wird dabei häufig auf den "internationalen Charakter" dieser Statusregelungen abgestellt, auf die Aufgabenerfüllung durch die Beteiligten im Rahmen und im Interesse der Völkergemeinschaft und auf deren dringendes Interesse an der Aufrechterhaltung des Status'.

Am klarsten zusammengefasst wird diese Argumentation im IGH-Gutachten von 1950:

"The Union Government was to exercise an international function of administration on behalf of the League The League was not . . . a 'mandator' in the sense, in which this term is used in the national law of certain States. It had only assumed an international function of supervision and control. The 'Mandate' had only the name in common with the several notions of mandate in national law. The object of the -----

533) Avedis K. SANJIAN, The Sanjak of Alexandretta, (Hatay) . . . Diss. Michigan 1956; vgl. Fn. 502

534) ders. in: Middle East Journal 1956, S. 379 ff.; vgl. Fn. 502

Mandate regulated by international rules far exceeded that of contractual relations regulated by national law. The Mandate was created ... as an international institution with an international object The international rules regulating the Mandate constituted an international status for the Territory" (535)

Eindrucksvoll zusammengefasst wird diese dem gesamten Mandatsschrifttum zugrundeliegende Erwägung auch bei COLLIARD wiedergegeben:

"Institution internationale à laquelle était assigné un but international, une mission sacrée de civilisation, le mandat n'a pas pris fin parce que la S.D.N. a cessé d'exister" (536).

Diese Äusserungen sind zwar nur auf die Mandatsgebiete bezogen, sie sind jedoch in gleicher Weise und mit derselben Folgerung (Statusfortbestand) auch auf die anderen Gebiete mit internationalem Status anzuwenden, denn alle Merkmale, die für den Fortbestand als wesentlich angesehen werden, der völkerrechtliche Vertrag als Grundlage der Regelung, die Verwaltung im Gesamtinteresse der Völkergemeinschaft und die "internationale" Zielsetzung, sind Merkmale aller Gebiete mit internationalem Status⁵³⁷⁾; für alle diese Gebiete muss daher gelten, dass ihr Status nicht wegen der VB-Auflösung erloschen ist.

Diese Feststellung führt allerdings notwendig zu der Frage nach dem künftigen Schicksal der ehemals vom VB wahrgenommenen Aufgaben innerhalb der jeweiligen Statusregelung.

Da diese Aufgaben sämtlich zu den "political functions" im Sinne der OVN-Resolution vom 12.2.1946 gehörten, könnten sie von der OVN durch ausdrücklichen Beschluss übernommen und weitergeführt werden. Eine derartige Übernahmebefugnis ist nicht zeitlich begrenzt etwa auf eine

535) ICJ Report of Judgments ... 1950, S. 132 (S. 8)

536) COLLIARD aaO in: Revue juridique et politique de l'Union française, 1951, S. 94 - 112 (100)

537) s.o. 1. Teil, 2. Abschnitt B

mehr oder weniger kurze Zeitspanne nach der VB-Auflösung. Von seiten der OVN-Verwaltung wurde noch 1950 in einer Studie angenommen, dass die OVN auch noch künftig von ihrer Übernahmebefugnis Gebrauch machen könne⁵³⁸⁾. In dieser Studie, die allerdings nie von der Menschenrechtskommission des Wirtschafts- und Sozialrates, durch die sie ausgearbeitet worden war, beraten wurde⁵³⁹⁾, war als zeitliche Grenze für eine Übernahme nur das Erlöschen der zu übernehmenden - durch die VB-Auflösung nur suspendierten - Aufgabe angenommen worden⁵⁴⁰⁾. In keinem Fall hat die OVN jedoch bisher von ihrer Übernahmebefugnis Gebrauch gemacht.

Die theoretischen Schwierigkeiten, den Rechtsstatus von Gebieten zu umschreiben, deren bisheriger Status zwar fortbestehen soll, aber zT in wesentlichen Punkten suspendiert ist, und die praktische Schwierigkeit, derartige Gebiete zu verwalten, haben jedoch bald die Frage aufgeworfen, ob nicht auch unabhängig von einem Übernahmebeschluss der OVN alle oder bestimmte VB-Aufgaben in den genannten Gebieten mit internationalem Status auf die OVN übergegangen sein könnten.

538) s. o. zu und in Fn 531

539) In den Listen der der Menschenrechtskommission vorliegenden Dokumente und den Tagesordnungen der Sitzungsperioden erscheint die Studie noch in den Jahren 1950-1955 (Dokumente: E/1681, E/CN.4/507; E/1992, E/CN.4/640; E/2256, E/CN.4/669; E/2447, E/CN.4/689; E/2573, E/CN.4/705; E/2731, E/CN.4/719). Sie wurde jedoch nicht beraten und später auch nicht mehr aufgeführt.

540) Vgl. S. 16 der angeführten Studie (Fn. 531) "The question arises whether, in the absence of a decision taken in that connexion by the General Assembly under resolution 24 (I) of 12 February 1946, the obligation will remain suspended indefinitely, or whether, after a certain period, which is not for us to fix, the obligation will be regarded as having lapsed. The latter solution would seem to be a reasonable one."

III. TEIL: DAS PROBLEM EINES IPSO-FACTO-ÜBERGANGS VON
VB-AUFGABEN IN GEBIETEN MIT INTERNATIONALEM
STATUS AUF DIE OVN

1. Abschnitt: Völkerrechtspraxis, IGH-Rechtsprechung und Schrifttum zum
Übergangsproblem in bezug auf die einzelnen Gebiete mit in-
ternationalem Status

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung über die Frage eines möglichen ipso-facto-Übergangs von VB-Verantwortlichkeiten auf die OVN entzündete sich fast ausschliesslich an den Mandatsgebieten, und zwar an jenen, die nach Auflösung des VB weder in das Treuhandsystem der OVN übernommen worden⁵⁴¹⁾, noch - meist vorher - zu selbständigen Staaten geworden waren⁵⁴²⁾, d.h. an Palästina (s. dazu unten A) und Südwestafrika (s. dazu unten B). Zunächst soll daher dargestellt werden, inwieweit in der Völkerrechtspraxis in diesen beiden Gebieten - zeitlich zuerst im Verlaufe des Palästina-, dann des Südwestafrikastreites - in Ansätzen eine ipso-facto-Nachfolge den tatsächlichen Entscheidungen zugrundegelegt hat und inwieweit diese Praxis von Rechtsprechung und Schrifttum gebilligt oder abgelehnt worden ist. Für die übrigen verbliebenen Gebiete mit

-
- 541) Durch OVN-Resolution vom 13. 12. 1946 wurden die Treuhandsatzungen genehmigt für:
- a) West-Samoa (UNTS I Nr. 115 Bd. 8 S. 71-89)
 - b) Tanganyika (UNTS I Nr. 116 Bd. 8 S. 91-103)
 - c) Ruanda-Urundi (UNTS I Nr. 117 Bd. 8 S. 105-117)
 - d) Kamerun (br.) (UNTS I Nr. 118 Bd. 8 S. 119-133)
 - e) Kamerun (frz.) (UNTS I Nr. 119 Bd. 8 S. 135-149)
 - f) Togo (br.) (UNTS I Nr. 120 Bd. 8 S. 151 -163)
 - g) Togo (frz.) (UNTS I Nr. 121 Bd. 8 S. 165-179)
 - h) Neu-Guinea (UNTS I Nr. 122 Bd. 8 S. 181-187)
- Durch Resolution - des Sicherheitsrates - vom 2. 4. 1947 wurde die Treuhandsatzung genehmigt für
- i) die Pazifischen Inseln (UNTS I Nr. 123 Bd. 8 S. 189-199)
- Durch Resolution vom 1. 11. 1947 wurde die Treuhandsatzung genehmigt für
- k) Nauru (UNTS I Nr. 138 Bd. 10 S. 3-9)
- 542) Vgl. hierzu oben 2. Teil, 2. Abschnitt A, zu Fn. 414-416

internationalem Status wurde allenfalls im Anschluss an diese Auseinandersetzung die Anwendbarkeit der ergangenen IGH-Erkenntnisse bzw. der sich daraus ergebenden Schrifttumsäusserungen erörtert. Diese zeitlich an die Palästina- und die Südwestafrika-Auseinandersetzung erst anschliessenden und sie zu ihrem Verständnis voraussetzenden Schrifttumsäusserungen sollen im Anschluss daran (s. unten D bis E) wiedergegeben werden.

A. Palästina

I. Vorgeschichte und Behandlung der Frage in der OVN

Der erste Testfall, an dem sich zeigen konnte, ob die Beschränkung der Überführung von Völkerbunds-Verantwortlichkeiten auf die OVN auf die "unpolitischen Funktionen" und die Festlegung lediglich einer Übernahmebefugnis der OVN hinsichtlich der "politischen Funktionen" eine befriedigende Lösung darstellte, war die Palästinafrage.

Palästina war neben Südwestafrika das einzige Mandatsgebiet, das bis 1947 weder selbständig geworden, noch in das Treuhandsystem der OVN übergeführt worden war. Der Mandatsmacht Grossbritannien war es nicht gelungen, für die Zukunft des Landes eine Lösung zu finden, die sowohl die Wünsche der arabischen Bevölkerungsmehrheit als auch die Wünsche der jüdischen Bevölkerungsminderheit miteinander in Einklang brachte; in Palästina hatte sich mehr und mehr ein bürgerkriegsähnlicher Zustand entwickelt. Nachdem daraufhin Grossbritannien am 18.2.1947 angekündigt hatte ⁵⁴³⁾, "to submit the problem to the judgment of the United Nations", und am 2.4.1947 ⁵⁴⁴⁾ die Vollversammlung der Vereinten Nationen gebeten hatte, "to make recommendations under Article

543) Rede des Aussenministers BEVIN im Unterhaus; Parliamentary Debates, Commons, February 18, 1947, col. 988

544) Vgl. OVN-Doc.A/286, General Assembly, Official Records, First special session, Vol. I S. 183

10 of the Charter, concerning the future Government of Palestine", hatten sich die Vereinten Nationen mit der Palästinafrage zu beschäftigen.

Für die Dauer der Behandlung der Palästinafrage durch die Vereinten Nationen lassen sich zwei grosse Zeiträume unterscheiden; bis zur Niederlegung des britischen Mandats am 14.5.1948 und der gleichzeitigen Gründung des Staates Israel suchte die OVN nicht nur den Frieden in Palästina zu bewahren, sondern auch, sei es auch gegen den Willen der Bevölkerungsmehrheit, eine bestimmte Lösung für das Palästina-Problem durchzusetzen, während nach diesem Zeitpunkt sich die OVN-Tätigkeit im wesentlichen auf Herbeiführung und Sicherung eines Waffenstillstandes beschränkte.

Die Rechtsgrundlage für die Tätigkeit während des späteren - letztgenannten - Zeitraums ist unproblematisch; die Zuständigkeit der OVN zur friedlichen Regelung von Streitigkeiten ergibt sich aus Abschnitt VI der OVN-Charta; auch die Einrichtung von Waffenstillstandskommissionen ist nach Artikel 29 der Charta möglich ⁵⁴⁵⁾.

Sehr zweifelhaft aber ist, ob die OVN-Charta allein auch eine genügende Rechtsgrundlage für die weitgehenden Palästina-Pläne der OVN vor der Mandatsniederlegung abgibt. Am 25.5.1947 hatte die Vollversammlung das elfköpfige UNSCOP (United Nations Special Committee On Palestine) gebildet und mit weitgehenden Vollmachten versehen ⁵⁴⁶⁾; dieses Komitee hatte im August 1947 einen 12-Punkte-Vorschlag verfasst und zwei Palästina-Pläne - einen von sieben Komiteemitgliedern unterstützten Plan einer Teilung des Landes mit Wirtschaftseinheit und einen von drei Mitgliedern gestützten Plan eines palästinensischen Bundesstaates - vorgelegt ⁵⁴⁷⁾; diese Pläne waren in der Folgezeit von einem zu diesem Zweck

545) Vgl. im einzelnen Hans KELSEN, The Law of the United Nations, London 1951, S. 395

546) OVN-Doc.: A/310, Res. 106 (S - 1), General Assembly Official Records, First special session S. 6

547) Res. 181 (II) A, OVN-Doc. A/519 S. 131 ff.

gebildeten "ad hoc Committee on the Palestinian Question" mit 3 "Sub-Committees" geprüft, und der Teilungsplan war im "ad hoc Committee" und später - am 29. 11. 1947 - auch in der Vollversammlung der Vereinten Nationen gebilligt worden ⁵⁴⁸⁾.

Soweit die OVN-Resolution vom 29. 11. 1947 sich darauf beschränkt, die Regierungen und die Bewohner Palästinas "aufzurufen" ("to call"), an sie "zu appellieren" ("to appeal"), handelte die Vollversammlung in Anwendung der ihr in Art. 10 und 14 der Charta übertragenen Zuständigkeit, "Empfehlungen" (recommendations) zu geben ⁵⁴⁹⁾. Die Resolution geht aber weit darüber hinaus; denn vorgesehen waren u. a. auch die Bildung zweier Staaten, eines arabischen und eines jüdischen, sowie der Stadt Jerusalem mit einem besonderen Status auf palästinensischem Gebiet, die zwischenzeitliche Übernahme von Regierungsgewalt durch eine OVN-Kommission und die dauernde Unterstellung Jerusalems unter ein besonderes Treuhandsystem.

II. Äusserungen zur Frage der Rechtsgrundlagen des OVN-Vorgehens

Diese Vorschläge waren nicht nur politisch sehr umstritten; daneben wurde auch die Frage, woraus die Vollversammlung derartige Kompetenzen herleitete, gestellt.

Schon in den Beratungen des Sub-Committee 2 des ad-hoc-Committees haben die Vertreter der islamischen Staaten das Bestehen entsprechender Zuständigkeiten der Vollversammlung bestritten ⁵⁵⁰⁾.

548) United Nations, General Assembly Official Records, 2nd session, 1947, vol. II S. 1424/1425

549) Vgl. KELSEN, aaO S. 195 Fn. 7

550) Vgl. EL KHOURY (Syrien) in der 28. Sitzung v. 24. 11. 1947 (A/AC. 14/SR 28 Seite 8); MAHMOUD BEY FAWZI (Ägypten) in der 30. Sitzung am 24. 11. 1947 (A/AC. 14/SR 30 Seite 7); ZAFRULLA KHAN (Pakistan) ebd. (A/AC. 14/SR 30 Seite 13); vgl. auch CHAMOUN (Libanon) in der Sitzung v. 24. 11. 1947

Im Schrifttum wurde diese Kritik später von KELSEN weitgehend bestätigt:

"... the Assembly was hardly competent to transfer the administration of Palestine to a commission established by the General Assembly", denn "This is not a recommendation. This is a decision of the General Assembly to administer, on behalf of the United Nations, through a commission established by the General Assembly, a territory abandoned by its legitimate government" (551); und bezüglich der Einwände der arabischen Vertreter: "These arguments are from a strictly legal point correct" (552).

Eine ähnliche Kritik hatte sich im Sub-Committee 2 des ad-hoc-Committee selbst durchgesetzt; im Bericht dieses Komitees hatte es geheißen:

"A study of Chapter XII of the United Nations Charter leaves one in no doubt that unless and until the Mandatory Power negotiates a Trusteeship Agreement in accordance with Article 79 and presents it to the General Assembly of the United Nations for approval, neither the General Assembly nor any organ of the United Nations is competent to entertain, still less to recommend or enforce, any solution with regard to a mandated territory" (553).

Wenn aber nicht aus der Charta der Vereinten Nationen, woraus dann meinte die Vollversammlung ihre Kompetenzen herleiten zu können?

Während des Bestehens des Völkerbundes wäre es unzweifelhaft sein Recht und seine Aufgabe gewesen, für den Fall, dass die Mandatsmacht ihren Verwaltungsauftrag niederlegte, Bestimmungen über die Zukunft des Mandatsgebiets zu treffen und dabei uU auch das Mandatsgebiet zu

(A/AC.14/SR 31 Seite 6): "Under Articles 10, 12 and 14 of the Charter the General Assembly could make recommendations to the United Kingdom concerning the future Government of Palestine. But the powers which Sub-Committee 1 had given to the Commission were a violation of the Charter." Vgl. auch die Stellungnahme des syrischen Vertreters vor dem 1. Committee der Vollversammlung am 21. 4. 1948 (A/C.1/SR 120 Seite 1 ff.)

551) KELSEN aaO S. 196 Fn. 7 (von S. 195)

552) ders. aaO S. 197 Fn. 7 (von S. 195); vgl. hierzu aber auch die Einschränkung S. 210 Fn. 7 (von S. 209)

553) Report of Sub Committee 2 vom 11.11.1947 (A/AC.14/32 S. 12)

teilen - wie bei der Abspaltung des Mandatsgebiets Ruanda-Urundi aus dem Tanganyikamandat. Auf die OVN könnte diese Befugnis übergegangen sein; da jedoch alle Mandatsverantwortlichkeiten des Völkerbunds als "political functions" nicht übertragen worden waren⁵⁴⁴⁾ und da die OVN auch von der ihr eingeräumten Befugnis, durch ausdrückliche Resolution diese Verantwortlichkeiten zu übernehmen, nicht Gebrauch gemacht hatte⁵⁵⁵⁾, setzt die Bejahung eines Übergangs dieser Verantwortlichkeiten die Annahme einer Art automatischen Funktionsübergangs zwischen beiden internationalen Organisationen voraus.

In der ohnehin mehr von politischen Lösungsversuchen als von rechtlichen Auseinandersetzungen geprägten Palästinasituation der Jahre 1947/48 ist diese juristische Problematik kaum je klar ausgesprochen worden.

Sowohl auf Seiten der OVN selbst als auch im Schrifttum finden sich aber Äusserungen, die schon damals den Versuch erkennen lassen, auf dem angegebenen Wege eines automatischen Funktionsübergangs zwischen Völkerbund und OVN eine Rechtsgrundlage für das OVN-Vorgehen zu finden.

Der Vorsitzende des den UNSCOP-Teilungsplan bearbeitenden Sub-Committees 1 des ad-hoc-Committees, der Pole Ksawery PRUSZINSKI, beantwortete in der 27. Sitzung des ad-hoc-Committee am 22. 11. 1947 die Frage, ob das Subcommittee die mit dem Teilungsplan zusammenhängenden Rechtsfragen geprüft habe, nach einem Hinweis auf den durch Art. 80 der Charta bestätigten Fortbestand des Mandats wie folgt:

"Though the functions of the League of Nations had come to an end, that did not mean that all control was thereby abolished. That responsibility now belonged to the United Nations" (556).

554) Vgl. oben II. Teil 1. Abschnitt C II und III, besonders zu Fn. 396

555) Vgl. oben II. Teil 3. Abschnitt B

556) Ad hoc Committee on the Palestine Question, Summary Record of the Twenty-Seventh Meeting Lake Success, New York, 22. Nov. 1947 (A/AC. 14/SR 27/page 4); Reply to Question No. 3

Auch der amerikanische Völkerrechtler Pitman B. POTTER sieht in einem automatischen Funktionsübergang die einzige Möglichkeit, für das OVN-Vorgehen eine Rechtsgrundlage zu finden:

"The United Nations has no right to dictate a solution in Palestine unless a basis for such authority can be worked out such as has not been done thus far. Such a basis might be found by holding that sovereignty over Palestine relinquished by Turkey in the treaty of Lausanne, passed to the League of Nations, and has been inherited by the United Nations, a proposition which involves two hazardous steps. Or it might be held that the Mandate is still in force and that supervision thereof has passed to the United Nations, which is much more realistic but still somewhat hazardous juridically" (557).

Eine endgültige Klärung dieser Rechtsfragen durch eine Entscheidung des IGH ist ebenso wie eine eingehende Schrifttums-Auseinandersetzung im Falle Palästina unterblieben; ein Resolutionsentwurf, demzufolge u. a. auch die Frage nach der Kompetenz der Vereinten Nationen dem IGH zur Entscheidung vorgelegt werden sollte, wurde im Verlaufe der Beratung im ad-hoc-Committee mit der gerade in dieser Frage sehr knappen 21-zu-20-Mehrheit zurückgewiesen⁵⁵⁸⁾; die Schrifttums-Auseinandersetzung unterblieb wohl vor allem deshalb, weil nach der Bildung des Staates Israel und seiner Aufnahme in die OVN der Teilungsplan ebenso wie fast die gesamte OVN-Tätigkeit vor dem 14.5.1948 überholt waren.

Festzuhalten ist jedoch folgendes: Palästina war der erste praktische Fall, in dem die OVN vor die Frage gestellt war, ob sie sich hinsichtlich der früheren Völkerbunds-Verantwortlichkeiten auf die Fortführung der ihr ausdrücklich übertragenen oder der von ihr ausdrücklich in der

557) Pitman B. POTTER, The Palestine problem before the United Nations, in: AJIL 42 (1948) S. 859-861 (860)

558) Vgl. Draft resolution proposing the reference of certain legal questions to the International Court of Justice, Proposal of Sub-Committee 2 of 11 November 1947 (A/AC. 14/32; General Assembly, Official Records II S. 299-301); die hier interessierende Frage 8 vorzulegen, wurde in gesonderter Abstimmung mit 21 zu 20 Stimmen bei 13 Enthaltungen abgelehnt (OVN-Doc.: A/516 S. 24-26).

1946 vorgesehenen Weise übernommenen Verantwortlichkeiten beschränken sollte oder ob sie auch andere Aufgaben erfüllen sollte, wenn dies im Interesse der geregelten Weiterführung oder Umgestaltung eines internationalen Status erforderlich war. Eine ausdrückliche Antwort auf diese Frage hat die OVN hier noch nicht gegeben; stillschweigend hat sie aber Kompetenzen in Anspruch genommen, die ihr nur auf Grund eines Funktionsübergangs vom Völkerbund her ausserhalb der ausdrücklich geregelten Fälle zustehen konnten.

B. Südwestafrika

Anlass für die umfangreichste Auseinandersetzung über einen eventuellen Aufgabenübergang vom VB auf die OVN gab die Nachkriegsentwicklung des Mandats Südwestafrika. Als einziges der Völkerbundsmandate wurde es nämlich weder in das Treuhandsystem der OVN übergeführt, noch entwickelte es sich zum selbständigen Staate, noch entstanden - wie im Falle Palästina - auf seinem Gebiet selbständige Staaten. Jeder Streit über den Fortbestand von Pflichten der Mandatsmacht oder über Kontroll- oder sonstige Befugnisse der OVN musste deshalb die Frage nach einem Aufgabenübergang aufwerfen. In der Tat war dieser Fall auch der einzige, in dem der IGH angerufen wurde und mehrere Rechtsgutachten erstattete, die ihrerseits wieder zum Anlass einer lebhaften Schrifttums-Auseinandersetzung wurden.

I. Vorgeschichte und Behandlung der Frage in der OVN ⁵⁵⁹⁾

Am Ende des 2. Weltkriegs war das Schicksal des Mandatsgebiets Südwestafrika zunächst ebenso ungewiss wie das der übrigen Mandate. Auf der Konferenz von San Francisco sah bei den Beratungen über das zu errichtende Treuhandsystem der Vertreter der Südafrikanischen Union in Übereinstimmung mit der allgemeinen Meinung das Mandat als fortbestehend an, suchte seiner Regierung aber auf jeden Fall Handlungsfreiheit dadurch zu erhalten, dass er darauf drang, es möge festgelegt werden, "dass die Bestimmungen bestehender Mandate nicht sollten geändert werden können ohne Zustimmung der Mandatsmacht" ⁵⁶⁰⁾. Er fand dabei auch die Unterstützung der US-amerikanischen Delegation ⁵⁶¹⁾. Die endgültige Fassung der Charta der OVN und die darin enthaltenen Bestimmungen des Abschnitts XII über das Treuhandsystem ⁵⁶²⁾ legte die Südafrikanische Union sofort so aus, dass sie in ihr keine rechtliche Verpflichtung zur Unterstellung der Mandatsgebiete unter Treuhandschaft normiert sah. Eine entsprechende Erklärung gab der südafrikanische Delegierte am 22. 1. 1946 vor dem 4. (Treuhand-) Komitee der 1. Sitzungsperiode (1. Teil) der Vollversammlung der OVN ab ⁵⁶³⁾.

559) Vgl. hierzu: OPPENHEIM-LAUTERPACHT, International Law 8. Aufl. 1955, S. 225; GEY VAN PITTIUS und WIGHT in: International Affairs 23 (1947) S. 202 und 209; KELSEN, The Law of the United Nations, 1951, S. 572, 595 ff.; KAHN in: International Law Quarterly 4 (1951) S. 79-84; COLLIARD in: Revue juridique et politique de l'Union française 1951, S. 94-112; Written statement of the USA in: Pleadings 1950, S. 96-109; Yearbook of the United Nations 1946/47, S. 205-208 und 1946/48, S. 142-147

560) 4. Sitzung des Komitees II/4 am 14. 5. 1945; UNCIO Bd. 10 Doc. 439; vgl. auch Written statement of the USA in: Pleadings 1950, S. 98

561) aaO UNCIO Bd. 10 Doc. 440

562) insbesondere Art. 77 Abs. 2 und 79: Art. 77 II: "It will be a matter for subsequent agreement as to which territories in the foregoing categories will be brought under the trusteeship system and upon what terms." Art. 79: "The terms of trusteeship for each territory to be placed under the trusteeship system including any alteration or amendment, shall be agreed upon by the states directly concerned, including the mandatory power in the case of territories held under mandate by a Member of the United Nations, and shall be approved for in Articles 83 and 85."

563) vgl. KAHN, International Law Quarterly 1951 S. 82

Gleichzeitig kündigte er an, eine Entscheidung der Südafrikanischen Union betreffend den Abschluss eines Treuhandabkommens werde der Vollversammlung vorgelegt werden, nachdem die Wünsche der europäischen und der nichteuropäischen Bevölkerung Südwestafrikas ermittelt sein würden⁵⁶³⁾. Nachdem dann der VB in seiner Schlussresolution vom 18. 4. 1946⁵⁶⁴⁾ ebenfalls die Einführung des Treuhandsystems für die Mandatsgebiete nur empfohlen und entsprechende Erklärungen der (anderen) Mandatsmächte "begrüßt", nicht jedoch eine entsprechende rechtliche Verpflichtung hierzu normiert hatte und nachdem die gesetzgebende Versammlung Südwestafrikas im Mai 1946 sich für eine formelle Vereinigung des Gebiets mit der Union ausgesprochen hatte⁵⁶⁵⁾, legte der südafrikanische Vertreter der Vollversammlung in der 2. Hälfte der 1. Sitzungsperiode einen Vorschlag seiner Regierung vor⁵⁶⁶⁾, in dem die Billigung und Zustimmung zur Einverleibung des Mandatsgebiets in die Union begehrt wurden⁵⁶⁷⁾. Die Vollversammlung wies diesen Vorschlag jedoch zurück und empfahl am 14. 12. 1946, "das Mandatsgebiet Südwestafrika unter internationale Treuhand zu stellen"⁵⁶⁸⁾. Diese Empfehlung zu befolgen, lehnte jedoch die Union ab; zwar verzichtete sie darauf, Schritte zur Einverleibung des Mandatsgebiets zu unternehmen, erklärte sich aber nicht bereit, das Gebiet dem Treuhandsystem zu unterstellen⁵⁶⁹⁾.

In den beiden folgenden Jahren behielten beide Partner ihre einmal so eingennommene Haltung bei; erneute Anträge der Union auf Zustimmung

564) s. oben 2. Teil, 1. Abschnitt C IV zu Fn. 396

565) GEY VAN PITTIUS in: International Affairs 1947, S. 207

566) am 4. 11. 1946, General Assembly document A/C. 4/41; vgl. WIGHT in: International Affairs 1947, S. 210

567) KAHN in: International Law Quarterly 1951, S. 82; Written statement of the USA, in: Pleadings 1950, S. 102/103; Annexionsabsichten hatte die Südafrikanische Union schon während des 2. Weltkriegs (ebenso wie andere Mandatsmächte) geäußert; vgl. dazu die Belege bei CHOWDURI aaO S. 44

568) Res. 65 (I), 64th plenary meeting, 14. 12. 1946, OVN-Dokument A/64 Add. 1; UN Yearbook 1946/47, S. 205 ff.; vgl. auch KAHN in: International Law Quarterly 1951, S. 82

569) Schreiben vom 23. 7. 1947; OVN-Dokument A/334; UN Yearbook 1947/48, S. 142

zur "incorporation" des Mandatsgebiets wurden von der Vollversammlung der OVN jeweils zurückgewiesen und mit der in verschiedenen Formulierungen ausgesprochenen Empfehlung, das Gebiet ins Treuhandsystem zu überführen, beantwortet⁵⁷⁰⁾. Während dieses Zeitraums war die Unionsregierung ihren früheren Pflichten als Mandatsmacht im wesentlichen weiter nachgekommen. In der Schlußsitzung der Völkerbundsversammlung in Genf hatte der südafrikanische Vertreter in der Rede, in der er die Absicht seiner Regierung auf Einverleibung des Mandatsgebiets mitgeteilt hatte, gleichzeitig versichert, in der Zwischenzeit werde die Union das Gebiet weiter peinlich in Übereinstimmung mit den Mandatsverpflichtungen verwalten. Das Verschwinden der Überwachungsorgane des VB werde zwar eine vollständige Übereinstimmung mit dem Buchstaben der Mandatsbestimmungen ausschliessen, die Unionsregierung werde gleichwohl die Auflösung des VB als in keiner Weise ihre Mandatsverpflichtungen beeinträchtigend ansehen⁵⁷¹⁾. Diesen Standpunkt behielt die Union während der Sitzungsperioden der Vollversammlung 1946 und 1947 grundsätzlich bei⁵⁷²⁾. Auch übermittelte sie der OVN Berichte über das Mandatsgebiet für die Jahre 1946 und 1947; sie liess jedoch in der 3. Sitzungsperiode der Vollversammlung 1948 durch ihren Vertreter feststellen, das geschehe "auf freiwilliger Basis"⁵⁷³⁾. Nach einer Verhärtung der Beziehungen zwischen der Union und der OVN stellte die Union dann im folgenden Jahre die Übermittlung von Berichten ein. Darauf behandelte die Vollversammlung in ihrer 4. Sitzungsperiode die Südwestafrikafrage und verabschiedete am 6.12.1949 zwei Resolutionen; in der einen⁵⁷⁴⁾ bedauerte sie die Einstellung der Berichtsübermittlung und forderte die Südafrikanische Union erneut auf, Südwestafrika unter Treuhand zu stellen

570) Res. 141 (II), 105th plenary meeting, 1.11.1947; OVN-Dokument A/422; UN Yearbook 1947/48, S. 147; Res. 227 (III), 164th plenary meeting, 26.11.1948; OVN-Dokument A/810

571) League of Nations, Official Journal, 1946, S. 32-33

572) Vgl. im einzelnen Nachweise bei Written statement of the USA in: Pleadings 1950, S. 104, 108/109

573) UN Official Records, General Assembly, 3rd session 1st part, Fourth Committee, 1948, S. 287-289; vgl. Written statement of the USA in: Pleadings 1950, S. 110

574) Res. 337 (IV), 269th plenary meeting, 6.12.1949

sowie die Berichtsübermittlung wieder aufzunehmen; in der anderen ⁵⁷⁵⁾ beschloss sie, den IGH mit der Erstattung eines Rechtsgutachtens über den Status von Südwestafrika zu beauftragen.

Nachdem der IGH durch sein grundlegendes Südwestafrika-Gutachten vom 11.7.1950 zwar eine Pflicht der Südafrikanischen Union, das Mandatsgebiet Südwestafrika in das Treuhandsystem der OVN zu überführen, abgelehnt, aber den Vereinten Nationen die früheren Aufgaben des VB bei der Mandatsüberwachung zugesprochen und die Zustimmung der OVN für eine wirksame Änderung des Mandatsstatus⁵⁷⁶⁾ gefordert hatte, billigte die Vollversammlung der OVN dieses Gutachten ausdrücklich durch die Resolutionen 449 (V) vom 13.12.1950 ⁵⁷⁷⁾ und 570 (VI) vom 19.1.1952 ⁵⁷⁸⁾; seither nimmt sie die Überwachungsaufgaben des VB im Mandatsgebiet wahr. Durch Erwirkung zweier weiterer IGH-Gutachten aus den Jahren 1955 und 1956 ⁵⁷⁹⁾ vermochte sie die Rechtslage weiter zu klären ⁵⁸⁰⁾.

Nachdem in der Folgezeit mehrfache eindringliche Aufforderungen der OVN an die Südafrikanische Union, das Mandatsgebiet Südwestafrika gemäss den in der OVN-Charta niedergelegten Grundsätzen zu verwalten, keine Beachtung fanden, hat die Vollversammlung neuerdings zum schärfsten Mittel gegriffen; durch die Resolution 2145 (XXI) vom 28.10.1966 hat sie der Südafrikanischen Union das Mandat entzogen:

575) Res. 338 (IV), 269th plenary meeting, 6.12.1949

576) s. unten 3. Teil, 1. Abschnitt A II

577) UN Yearbook 1951, S. 630

578) UN Yearbook 1951, S. 644/645

579) South West Africa - Voting procedure, Advisory Opinion of June 7th, 1955; ICJ Reports 1955 S. 67; Admissibility of hearings of petitioners by the Committee on South West Africa, Advisory Opinion of June 1st, 1956; ICJ Reports 1956, S. 23

580) Weitere Entscheidungen sind auf Klagen Äthiopiens und Liberias ergangen:

South West Africa Cases, Preliminary Objections, Judgement of 21 December 1962; ICJ Reports 1962, S. 319; South West Africa Cases, Second Phase, Judgement of July 18th, 1966; ICJ Reports 1966, S. 6

"The General Assembly

...

2. Reaffirms further that South West Africa is a territory having international status and that it shall maintain this status until it achieves independence;

3. Declares that South Africa has failed to fulfil its obligations in respect of the administration of the Mandated Territory and to ensure the moral and material well-being and security of the indigenous inhabitants of South West Africa, and has, in fact, disavowed the Mandate;

4. Decides that the Mandate conferred upon His Britannic Majesty to be exercised on his behalf by the Government of the Union of South Africa is therefore terminated, that South Africa has no other right to administer the Territory and that henceforth South West Africa comes under the direct responsibility of the United Nations; ... " (581).

Mit der Inanspruchnahme dieses weitestgehenden Rechts des VB, bei beharrlicher Nichterfüllung der Mandatsmachtverpflichtungen den Verwaltungsauftrag der Mandatsmacht zu entziehen ⁵⁸²⁾, hat die OVN gezeigt, dass sie heute die gesamten Aufgaben des Völkerbundes hinsichtlich des Mandatssystems wahrnehmen will und insoweit alle Rechtsbeziehungen des VB zur Mandatsmacht und zu dritten Staaten als ipso facto (denn ein besonderer Übernahme- oder Übertragungsakt liegt nicht vor) auf sie übergegangen betrachtet.

581) OVN-Dokument A/Res/2145 (XXI) 28 October 1966

582) Dass dem VB ein solches Entziehungsrecht zustand, ist herrschende Meinung; STOYANOWSKY, La théorie générale des mandats internationaux, Paris 1925, S. 113 ff.; Miroslas GONSIOROWSKI, Société des Nations et problème de la paix, Paris 1927, Bd. II S. 153; Robert REDSLOB, Le système des mandats internationaux, La Haye, 1926, S. 186; Wolfgang ABENDROTH, Die völkerrechtliche Stellung der B- und C- Mandate, Breslau 1936, S. 363

II. Die Advisory Opinion des IGH vom 11. Juli 1950

Die dem Gerichtshof auf Grund der oben angeführten Resolution 338 (IV) v. 6.12.1949 vorgelegten Fragen lauteten:

"What is the international status of the Territory of South-West Africa and what are the international obligations of the Union of South Africa arising therefrom, in particular:

(a) Does the Union of South Africa continue to have international obligations under the Mandate for South-West Africa and, if so, what are those obligations?

(b) Are the provisions of Chapter XII of the Charter applicable and, if so, in what manner, to the Territory of South-West Africa?

(c) Has the Union of South Africa the competence to modify the international status of the Territory of South-West Africa, or, in the event of a negative reply, where does competence rest to determine and modify the international status of the Territory?" (583)

Der Gerichtshof hat daraufhin am 11. Juli 1950 ein Rechtsgutachten betreffend den internationalen Status von Südwestafrika erstattet ⁵⁸⁴⁾, dem mehrere Richter noch "dissenting" oder "separate opinions" angefügt haben ⁵⁸⁵⁾.

Er hat in diesem Gutachten lediglich zu den drei Einzelfragen (a, b, c) Stellung genommen; da damit seiner Meinung nach auch die vorangestellte allgemeine Frage beantwortet war, hat er auf eine gesonderte Stellungnahme hierzu verzichtet ⁵⁸⁶⁾.

583) s. nächste Fn. 584 aaO S. 129

584) International Court of Justice, International status of South-West Africa; I.C.J. Reports 1950, S. 128 - 145

585) Separate Opinion by Sir Arnold McNAIR, aaO S. 146 - 163; Separate Opinion by Judge READ, aaO S. 164 - 173; Opinion dissidente de M. ALVAREZ, aaO S. 174 - 185; Opinion dissidente de M. DE VISSCHER, aaO S. 186 - 190; Opinion dissidente de M. le juge KRYLOV, aaO S. 191 - 192

586) aaO S. 131

Die einstimmige - bejahende - Stellungnahme des Gerichts zu Frage a), soweit der Fortbestand des Mandats trotz Auflösung des Völkerbunds in Frage stand, wurde bereits oben⁵⁸⁷⁾ wiedergegeben und erörtert.

Mit der Bejahung dieser Frage nach dem Fortbestand des Mandats ergab sich notwendig für das Gericht die weitere Frage nach dem Schicksal der Völkerbundsfunktionen im Rahmen des Mandatsstatus.

Der Gerichtshof unterscheidet hier internationale Verpflichtungen zweierlei Art, die von der Südafrikanischen Union übernommen worden seien:

"One kind was directly related to the administration of the Territory, and corresponded to the sacred trust of civilization referred to in Article 22 of the Covenant. The other related to the machinery for implementation and was closely linked to the supervision and control of the League" (588).

Beide Gruppen von Verpflichtungen sind nach der - insoweit mit 12 gegen 2 Stimmen gefassten⁵⁸⁹⁾ - Ansicht des Gerichts bestehen geblieben.

Die der ersten Gruppe sind es, weil

"their raison d'être and original object remain. Since their fulfilment did not depend on the existence of the League of Nations, they could not be brought to an end merely because this supervisory organ ceased to exist" (590).

Diese Ansicht findet das Gericht bestätigt ("confirmed") in drei zusätzlich angeführten Argumenten.

587) s. oben 2. Teil, 3. Abschnitt A I zu Fn. 519

588) IGJ Reports 1950, S. 133 Abs. 3

589) aaO S. 143

590) aaO S. 133 Abs. 5

Einmal in Art. 80 Abs. 1 OVN-Charta⁵⁹¹⁾, denn - soweit Mandatsgebiete betroffen seien - "this provision presupposes that the right of States and peoples shall not lapse automatically on the dissolution of the League of Nations"⁵⁹²⁾.

Diese Ansicht ergebe ("results") sich weiter aus der VB-Resolution vom 18.4.1946⁵⁹³⁾; hierin habe die VB-Versammlung zwar erklärt,

"that the League functions with respect to mandated territories would come to an end" (594), aber "it did not say, that the Mandates themselves came to an end" (594).

Mit der Beschränkung auf die erste Feststellung und der weiter in der Resolution ausgedrückten Kenntnisnahme von den

"expressed intentions of the Members of the League now administering territories under Mandate to continue to administer them ... in accordance with the obligations contained in the respective Mandates, until other arrangements have been agreed upon between the United Nations and the respective mandatory Powers" (594)

habe die VB-Versammlung ihre Überzeugung ausgedrückt, dass die Mandate fortbestehen sollten bis zum Abschluss von "'other arrangements'"⁵⁹⁴⁾.

Endlich seien ähnliche Auffassungen zu verschiedenen Anlässen, die das Gericht dann einzeln anführt, auch von der Südafrikanischen Union zum Ausdruck gebracht worden⁵⁹⁴⁾.

591) Art. 80 Abs. 1 lautet: "Except as may be agreed upon in individual trusteeship agreements, made under Articles 77, 79, and 81, placing each territory under the trusteeship system, and until such agreements have been concluded, nothing in this Chapter shall be construed in or of itself to alter in any manner the rights whatsoever of any states or any peoples or the terms of existing international instruments to which Members of the United Nations may respectively be parties."

592) ICJ Reports S. 134 oben

593) aaO S. 134

594) aaO S. 134; Sperrung nicht im Original

Bei der zweiten Gruppe von Mandatsverpflichtungen - jenen, die eng mit den Überwachungsaufgaben des Völkerbunds verknüpft gewesen seien - ergebe sich dagegen die Frage, ob, da der Völkerbundsrat mit Auflösung des Völkerbunds verschwunden sei,

"these supervisory functions are to be exercised by the new international organization created by the Charter, and whether the Union of South Africa is under an obligation to submit to a supervision by this new organ and to render annual reports to it" (595).

Auf diese Fragestellung folgen in 2 Absätzen die Erwägungen, aus denen heraus der Gerichtshof die aufgeworfene Frage bejaht. Sie sollen, da sie das Kernstück des Gutachtens bilden, im Wortlaut wiedergegeben werden:

"Some doubts might arise from the fact that the supervisory functions of the League with regard to mandated territories not placed under the new Trusteeship system were neither expressly transferred to the United Nations nor expressly assumed by that organization. Nevertheless, there seem to be decisive reasons for an affirmative answer to the above-mentioned question.

The obligation incumbent upon a mandatory State to accept international supervision and to submit reports is an important part of the Mandates System. When the authors of the Covenant created this system, they considered that the effective performance of the sacred trust of civilization of the mandatory Powers required that the administration of the mandated territories should be subject to international supervision. The authors of the Charter had in mind the same necessity when they organized an International Trusteeship System. The necessity for supervision continues to exist despite the disappearance of the supervisory organ under the Mandates System. It cannot be admitted that the obligation to submit to supervision has disappeared merely because the supervisory organ has ceased to exist, when the United Nations has another international organ performing similar, though not identical, supervisory functions" (596).

595) aaO S. 136

596) aaO S. 136 Abs. 3 und 4; Sperrung nicht im Original

Diese allgemeinen Erwägungen werden nach Ansicht des Gerichts bestätigt ("confirmed")⁵⁹⁷⁾ einmal wiederum durch Art. 80 der OVN-Charta; er bezwecke, die Rechte u. a. der Bevölkerung der Mandatsgebiete bis zum Abschluss eines Treuhandabkommens sicherzustellen; Ziel dieser Bestimmung müsse gewesen sein, "to provide a real protection for those rights"⁵⁹⁸⁾; das jedoch sei nur durch internationale Überwachung möglich.

Zum anderen habe auch der VB in seiner Schlussresolution vom 18. 4. 1946 einer entsprechenden Ansicht Ausdruck gegeben; die hierzu dann weiter vom Gericht gegebene Begründung entspricht bis in die Einzelheiten derjenigen, die er auch für die erste Gruppe von Verpflichtungen aus der Resolution herleitet und die oben wiedergegeben ist⁵⁹⁹⁾.

Nach Ansicht des Gerichts folgt dabei ("is derived")

"the competence of the General Assembly of the United Nations to exercise such supervision and to receive and examine reports ... from the provisions of article 10 of the Charter, which authorizes the General Assembly to discuss any questions and any matters within the scope of the Charter and to make recommendations on these questions or matters to the Members of the United Nations" (600).

Aus den genannten Gründen gelangt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass die Vollversammlung der OVN "legally qualified" sei, die zuvor vom VB erfüllten Überwachungsaufgaben im Hinblick auf die Verwaltung des Gebiets wahrzunehmen, und dass die Südafrikanische Union verpflichtet sei, sich der Überwachung und Kontrolle der Vollversammlung zu unterwerfen und ihr Jahresberichte zu übermitteln⁶⁰¹⁾.

597) aaO S. 136

598) aaO S. 136/137

599) aaO S. 137 Abs. 2; vgl. oben zu Fn. 588 ff.; zur Schlussresolution des VB vgl. oben zu Fn. 393 ff.

600) aaO S. 137 Abs. 3

601) aaO S. 137 Abs. 4

Im Anschluss an die dann folgenden, hier weniger interessierenden Ausführungen zur Frage b) (Anwendbarkeit des Kapitels XII der Charta - Treuhandsystem) - wobei das Gericht mit knapper 8-zu-6-Mehrheit eine Pflicht, Südwesafrika dem Treuhandsystem zu unterstellen, verneint - folgen Ausführungen zur Frage c), zur Frage nach der Befugnis zur Änderung des internationalen Status' des Mandatsgebiets.

Das Gericht legt hier zunächst dar, dass angesichts des Fortbestands des internationalen Status' des Mandatsgebiets es nur zwei Möglichkeiten der Änderung geben könne; der normale Weg sei der, das Gebiet gemäss Abschnitt XII der Charta unter Treuhandschaft zu stellen;

"The competence to modify in other ways the international status of the territory depended on the rules governing the amendment of article 22 of the Covenant and the modification of the terms of the Mandate" (602).

Diese Bestimmungen - Art. 26 VBS und Art. 7 der Mandatssatzung - seien jedoch infolge Auflösung des VB unanwendbar geworden. Man könne allerdings daraus nicht schliessen, dass nun ein geordnetes Verfahren für die Abänderung des internationalen Status' nicht mehr bestehe.

Art. 7 der Mandatssatzung habe, indem er die Zustimmung des Völkerbundsrats für jede Änderung der Bestimmungen dieser Satzung gefordert habe, hier dasselbe Organ eingeschaltet, das mit den Überwachungsvollmachten auch im Hinblick auf die Mandatsverwaltung eingeschaltet gewesen sei. Gemäss der oben zu Frage a) gegebenen Antwort stünden diese Überwachungsvollmachten jetzt der Vollversammlung der OVN zu. Nach einem Hinweis darauf, dass auch die Art. 79 bis 85 der Charta vor Ersetzung des Mandats durch das internationale Treuhandsystem ein von der Mandatsmacht zu schliessendes und von der Vollversammlung zu billigendes Treuhandabkommen erforderten und somit der Vollversammlung auch in diesen Artikeln die Vollmacht (authority) verliehen sei, Änderungen

oder Zusätze - hier zu Treuhandabkommen - zuzustimmen (oder nicht zuzustimmen), kommt das Gericht zu der Schlussfolgerung:

"By analogy it can be inferred, that the same procedure is applicable to any modification of the international status of a territory under Mandate which would not have for its purpose the placing of the territory under the Trusteeship system" (603).

Zur Untermauerung dieser Schlussfolgerung ("This conclusion is strengthened by ...") wird wiederum die Haltung der Südafrikanischen Union, die auch diese Rechtsansicht habe erkennen lassen, angeführt ⁶⁰⁴⁾.

Einstimmig gelangt der Gerichtshof deshalb zu dem Schluss, dass die Zuständigkeit zur Bestimmung und Abänderung des Internationalen Status' von Südwestafrika bei der Südafrikanischen Union liege, die mit Zustimmung der OVN handeln müsse ⁶⁰⁵⁾.

III. Analyse des Gutachtens vom 11. Juli 1950

Diese Begründung ist, soweit mit ihr die hier vor allem interessierende Erkenntnis, dass zwei VB-Aufgaben - Überwachung der Ausführung und Zustimmung zur Änderung des Mandats - nunmehr von der Vollversammlung der OVN auszuüben seien, gestützt werden soll, in möglichst genauer Anlehnung an den Originaltext wiedergegeben worden, und zwar vor allem deshalb, weil sie im Schrifttum mehrfach als unklar, als "ambiguous and contradictory" ⁶⁰⁶⁾ empfunden worden ist. Dieses Urteil ist m. E. zum Teil gerechtfertigt deswegen, weil der Gerichtshof jeweils mehrere Begründungen neben- und nacheinander bringt, dadurch, dass er sich in "Ermangelung einer eindeutigen Vorschrift ... auf ein verwik-

603) aaO S. 142 Abs. 1

604) alle übrigen Zitate dieses Absatzes aaO S. 141 letzter Absatz bis 142 unten

605) aaO S. 144

606) CHOWDURI aaO S. 171

keltes Netz von Bestimmungen" stützt⁶⁰⁷⁾, erschwert es sowohl, die eigentlich tragenden Gesichtspunkte seiner Argumentation zu erkennen als auch das Verhältnis der einzelnen Argumente zueinander (zB: Sollen sie jedes für sich oder nur alle zusammen das Erkenntnis tragen?) zu sehen.

Das hatte leider zur Folge, dass in der nachfolgenden Auseinandersetzung im Schrifttum nicht nur Billigung und Ablehnung der richterlichen Erwägungen sich gegenüberstanden, sondern auch Streit darüber aufkam, was eigentlich die tragenden Gesichtspunkte insbesondere für die Bejahung des Aufgabenübergangs gewesen seien. Bevor deshalb der Meinungsstreit darüber, ob das Gericht zu richtigen oder falschen Ergebnissen und mit richtiger oder falscher Begründung gekommen sei, wiedergegeben und hierzu Stellung genommen werden kann, muss zunächst geklärt werden, was - nach Meinung des Schrifttums und nach eigener Ansicht - der Gerichtshof eigentlich als maßgebliche Erwägung(en) seinem Erkenntnis zu Grunde gelegt hat.

In die Auseinandersetzung hierüber haben auch die Richter des IGH selbst zum Teil eingegriffen, als sie - einmal bei der Erstattung von "separate" und "dissenting" opinions im Anhang zum Gutachten von 1950, zum anderen bei der Erstattung zweier weiterer Gutachten über die mit der Ausübung der Kontrolle über Südwestafrika zusammenhängenden Fragen in den Jahren 1955 und 1956⁶⁰⁸⁾ - Gelegenheit hatten, zu der Frage Stellung zu nehmen, was das Gericht zu seiner Entscheidung im Jahre 1950 bewogen habe.

Während die Ausführungen des IGH zum Fortbestand des Mandatssystems übereinstimmend von Anhängern und Gegnern der Fortbestandsthese so verstanden worden sind, dass hier unter klarer Zurückweisung der südafrikanischen Rechtsansichten das Mandat als "internationales Regime"

607) LALIVE aaO in: Journal du droit international 1950, S. 1267
608) s. oben zu und in Fn. 579

als "internationaler Status" angesehen wurde, der dem Gebiet eine "objektive", auch die Auflösung des VB überdauernde Rechtsstellung gegeben habe ⁶⁰⁹⁾, gehen die Ansichten weit auseinander darüber, was das Gericht zur Annahme des Aufgabenübergangs veranlasst habe.

Das Vorgehen des Gerichts, bei seiner Argumentation zunächst eine eingehendere Begründung für den Aufgabenübergang aus der Natur des Mandats selbst zu geben und das dabei ausgesprochene Ergebnis, dass nämlich das Erlöschen der Aufgaben angesichts des Bestehens eines anderen Überwachungsorgans nicht zugegeben werden könne, anschliessend "bestätigt" zu finden in Art. 80 der OVN-Charta und in der Schlussresolution des Völkerbundes bzw. dem Nachkriegsverhalten der Südafrikanischen Union und wiederum anschliessend daran die "competence" der Vollversammlung der OVN in Art. 10 der Charta begründet zu finden, führte zu der Streitfrage, was denn nun die tragenden Gründe des Gerichts waren: Die vorangestellten, allgemeinen, Erwägungen, die zur Unterstützung herangezogenen Argumente aus Artikel 80 und aus den Äusserungen des VB und Südafrikas oder endlich die behauptete Kompetenzzuweisung durch Art. 10 der OVN-Charta (unten 1.). Innerhalb der - zahlenmässig grösseren - Gruppe, die in den allgemeinen Erörterungen die letztlich für das Gericht entscheidenden sieht, gehen die Meinungen noch darüber auseinander, wie diese Erörterungen des Gerichts zu werten sind, insbesondere, ob hier ein Fall einer "Rechtsnachfolge" angenommen worden ist (s. unten 2.).

609) s. oben 2. Teil, 3. Abschnitt A I

1. Maßgeblichkeit der allgemeinen Erwägungen oder der vom Gericht herangezogenen Sonderbegründungen

Zunächst gilt es, die Meinung jener Autoren zu prüfen, die die entscheidende Urteilsgrundlage in Art. 80 Abs. 1 der OVN-Charta, im Nachkriegsverhalten der Südafrikanischen Union und in der Schlussresolution des VB vom 18.4.1946 sehen (a), dann gilt es, sich mit der Meinung auseinanderzusetzen, das Urteil sei maßgeblich auf Art. 10 der Charta gestützt (b).

a) (Art. 80 der Charta und die VB-Schlussresolution bzw. das Verhalten Südafrikas als Urteilsgrundlage)

Die Ansicht, dass n u r Art. 80, n u r die VB-Schlussresolution oder n u r das Verhalten Südafrikas⁶¹⁰ jeweils für sich allein die tragende Urteilsgrundlage bildet, wird nicht vertreten.

Von mehreren Autoren werden jedoch diese und die vorangestellten Allgemeinerwägungen in einer Weise zusammengefasst, die nicht erkennen lässt, welche Argumente als die maßgeblichen angesehen werden; teilweise werden einige der Einzelbestimmungen auch besonders herausgestellt.

So meint HUDSON:

"Article 80 (1) of the Charter seems to be the p r i n c i p a l b a s i s of the Court's conclusion that the Union of South Africa must report to the General Assembly" (611).

Er führt dann aber auch die anderen Gründe an, die das Gericht - seiner Meinung nach zu Unrecht - veranlassten, der Vollversammlung der OVN

610) Das Verhalten der Union wird ausdrücklich im Rahmen der Begründung für den Übergang der 2. Gruppe von Verpflichtungen im Gutachten nicht erwähnt; es taucht jedoch in der damit eng zusammenhängenden Begründung für den Fortbestand der ersten Gruppe von Mandatsverpflichtungen auf.

611) HUDSON aaO in: AJIL 1951, S. 14, 3. Absatz

die Überwachungsaufgaben zuzusprechen, so, wenn er meint, dass die Erklärungen Südafrikas

"give scant support to the Court's conclusion that the Mandatory has an obligation to render reports to the General Assembly" (612).

In der Anführung dieser Erklärungen durch das Gericht sieht HUDSON also offenbar den - fehlgeschlagenen - Versuch, durch Deutung der südafrikanischen Erklärungen als freiwillige Übernahme einer Verpflichtung gegenüber der OVN zur Berichterstattung einen von der Frage eines Aufgabenübergangs unabhängigen selbständigen Verpflichtungsgrund zu konstruieren.

KAHN zitiert zwar zunächst einige Stellen aus der allgemeinen Begründung, sieht sie aber offenbar nicht als eine Begründung, sondern als eine zunächst herausgestellte These, die erst noch zu begründen ist, an; er fährt nämlich fort:

"Three grounds are adduced in the Main Opinion for finding that the United Nations is legally qualified to exercise the supervisory functions. Firstly, the purpose of Article 80 ... Secondly Article 10 ... Thirdly the League's winding-up resolution ..." (613).

Anschliessend versucht er, die einzelnen Begründungen als für sich allein das Ergebnis jeweils nicht rechtfertigend zu widerlegen.

Auch SOELLING, der zunächst die allgemeinen Erörterungen des Gerichts ausführlich, teilweise wörtlich wiedergibt ⁶¹⁴⁾, konzentriert sich bei der anschliessenden Auseinandersetzung mit den Gründen des IGH-Gutachtens darauf nachzuweisen, dass keines der angeführten weiteren Argumente das Erkenntnis zu tragen vermöge ⁶¹⁵⁾.

612) HUDSON aaO S. 13, 3. Absatz

613) KAHN aaO in: ILQu 1951, S. 90 Abs. 3 (Unterstreichung im Original nicht vorhanden)

614) SOELLING aaO S. 171

615) aaO S. 172 - 175

Alle diese Auslegungen des Gutachtens übersehen m.E. jedoch, dass das Gericht mit seinen den Allgemeinerwägungen nachgestellten einzelnen Zusatzargumenten nicht die Richtigkeit einer zuvor aufgestellten These begründen, sondern nur weitere Indizien für die Richtigkeit einer vor Aufstellung der These bereits gegebenen Begründung geben wollte.

Das ergibt sich schon aus den Formulierungen des Gutachtens, wo die "allgemeinen Erwägungen bestärkt" ⁶¹⁶⁾ werden sollen durch die folgende Auslegung des Art. 80 und wo "die Völkerbundsversammlung ... einer entsprechenden Ansicht Ausdruck gegeben habe" ⁶¹⁷⁾.

Diese Auslegung wird weiter auch mehrfach im Schrifttum vertreten.

So bezeichnet JULLY die nachgeschobenen Einzelargumente als blosse "Indizien" ("actes concluants"), denen "à vrai dire, la Cour n'attache q'une valeur subsidiaire" ⁶¹⁸⁾.

Auch nach VERZIJL hat das Erkenntnis des Gerichts "a deeper foundation" nicht in den angeführten "historical data", sondern in "the very nature and essence of the Mandate institution" ⁶¹⁹⁾, also in den allgemeinen Erwägungen. Die Schlussfolgerung des Gerichts

"could likewise be deduced from the character of the Mandates institution itself ... as well as from such positive evidence as Art. 80 para 1, the final resolution and the practice followed since 1946 by the General Assembly and the Union" (620).

Demgemäss geht auch die vielfache Kritik, die teilweise mit durchaus einleuchtenden Argumenten nachzuweisen versucht, dass weder Art. 80 noch die Erklärungen der Union noch die des VB noch Art. 10 der Charta

616) Gutachten S. 136 unten

617) aaO S. 137

618) JULLY aaO S. 215, Überschrift zu 9. ("Importance des actes concluants")

619) VERZIJL aaO in Ned Tijdschrift 1953/54, S. 243

620) aaO S. 245 (Sperrung im Original nicht vorhanden)

für sich allein das Gutachten zu tragen vermögen⁶²¹⁾, an der Sache vorbei.

Denn maßgebend für das Gericht war - grundsätzlich unabhängig von den später herangezogenen konkreten Einzelbestimmungen und -gegebenheiten - die allgemeine Überlegung, dass aus dem objektiven Charakter des Mandats sein Fortbestand zu folgern sei, dass die Überwachung durch ein Organ der Völkergemeinschaft notwendiger, nicht hinwegzudenkender Bestandteil dieses objektiven Status' sei und dass deshalb diese Überwachungsaufgabe auch von der neu anstelle des VB geschaffenen Organisation der Völkergemeinschaft erfüllt werden konnte und musste, wenn diese Organisation nur auch über ein zur Überwachung geeignetes Organ verfügte. Nur zur Bekräftigung einzelner Schritte innerhalb dieser - im einzelnen weiter unten näher zu analysierenden - Argumentation werden dann vom Gerichtshof die einzelnen nachgeschobenen Begründungen herangezogen: Art. 80 für die These, dass die Rechte der Mandatsbevölkerung und damit auch das Mandat fortbestehen; die VB-Schlussresolution und das Verhalten Südafrikas ebenfalls für die These des Mandatsfortbestands, insofern, als das von diesen Seiten gezeigte Verhalten ebenfalls die Anerkennung der Fortbestandsthese habe erkennen lassen. Diese sehr beschränkte Aufgabe, Indizien für die Richtigkeit einzelner Argumente innerhalb der Allgemeinergwägungen zu bilden, können diese zusätzlichen Hinweise auf Art. 80 und das Verhalten Südafrikas auch erfüllen. Art. 80 spricht in der Tat für den Fortbestand des Mandats, und Äusserungen und Verhalten des VB und Südafrikas rechtfertigen immerhin den Schluss, dass zumindest eine gegenteilige Rechtsansicht von dieser Seite zunächst nicht geäußert worden ist. Eine grössere Rolle war diesen Einzelargumenten vom Gericht nicht zugeordnet; sie sollte auch nicht von der Kritik zum Zwecke abschliessenden Tadels unterstellt werden.

621) so zB McNAIR, Sondervotum ICJ Reports 1950, S. 160/161

b) (Artikel 10 der Charta als Urteilsgrundlage)

Eine noch andere Rolle spielt innerhalb der Gerichtsargumentation der ferner herangezogene Art. 10 der OVN-Charta.

Im Schrifttum wird teilweise die Meinung vertreten, Art. 10 sei die maßgebende Grundlage für das gerichtliche Erkenntnis, teilweise sogar, er sei, ohne Rücksicht auf irgendwelche Gesichtspunkte eines Funktionsübergangs, allein entscheidend für die Annahme gewesen, dass nunmehr die Vollversammlung der OVN das Mandat überwachen könne.

Eine besonders grosse Bedeutung misst SCHEUNER Art. 10 zu. Er meint:

"Der Gerichtshof hat sich mit der Frage einer etwaigen Funktionsüberleitung nicht befasst. Er hat sich auf den Gesichtspunkt der fortbestehenden objektiven Bindung an die übernommene Verpflichtung des Mandatsrechts gestützt, aus gewissen Erklärungen der Union von Südafrika deren Anerkennung dieses Zustands geschlossen und der Generalversammlung eine überwachende Funktion zuerkannt, die Anwendbarkeit des Kapitels XII über die Treuhandgebiete aber verneint. Mit der letzteren Stellungnahme hat, ohne den Fragepunkt zu erwähnen, das Gericht den Gedanken einer Überleitung der Funktionen auf die Vereinten Nationen im wesentlichen abgewiesen, obwohl es gewisse Aufgaben der Generalversammlung (z. B. bei Petitionen der Bewohner) zuerkannte" (622).

Bei dieser Zuerkennung habe er sich

"aber auf Art. 10 der Charta, nicht auf irgendeinen Gedanken einer Rechtsnachfolge"
gestützt⁶²³⁾.

622) SCHEUNER, Funktionsnachfolge S. 48

623) aaO S. 48, Fn. 133; Art. 10 der Charta lautet: "The General Assembly may discuss any questions or any matters within the scope of the present Charter or relating to the powers and functions of any organs provided for in the present Charter, and, except as provided in Article 12, may make recommendations to the Members of the United Nations or to the Security Council or to both on any such questions or matters."

Auch KAHN meint an einer Stelle, der Gerichtshof habe offenbar in Art. 10 - allein genommen - einen Rechtsgrund für die Ausübung der Überwachungsfunktionen durch die VN gesehen; er bezeichnet

"the reasoning of the Majority that Article 10 grants competency to the United Nations to exercise the supervisory functions"

als eine "petitio principii" 624).

Auch LEEPER erwähnt zwar zunächst auch die anderen vom Gericht angeführten Gründe, meint aber dann:

"... its (d.h. der OVN, nicht der Vollversammlung der VN) competence is derived from article 10 ..." 625).

Alle diese Auslegungen übersehen m.E., dass der Art. 10 vom Gericht gar nicht herangezogen worden ist als (Zusatz- oder Haupt-) Argument zur Stützung der allgemeinen Erwägungen, also als Argument für die Richtigkeit des Satzes, dass

"es nicht zugegeben werden kann, dass die Verpflichtung, sich einer Überwachung zu unterstellen, entfallen ist, nur weil das Überwachungsorgan zu bestehen aufgehört hat, wenn die OVN ein anderes internationales Organ besitzt, das ähnliche, wenn auch nicht identische Überwachungsaufgaben wahrnimmt" (626).

Die Heranziehung des Art. 10 der OVN-Charta hat vielmehr eine ganz andere, und zwar eine doppelte Bedeutung: Einmal soll damit das einzige Tatbestandsmerkmal der zuvor gebrachten Allgemeinerwägung erfüllt werden, einer Erwägung, die (s.o.) teilweise in Form eines ausfüllungsbedürftigen Obersatzes gekleidet ist; es soll dargelegt werden, dass die OVN das dort geforderte Überwachungsorgan mit "ähnlichen, wenn auch nicht identischen Überwachungsfunktionen" tatsächlich besitzt, weil sich nämlich aus Art. 10 Befugnisse der Vollversammlung der OVN

624) KAHN aaO, in: ILQu. 1951, S. 91

625) LEEPER aaO, in: Michigan Law Review 19 (1950/51), S. 1201, Fn. 13

626) IGH-Gutachten S. 131; s.o. zu Fn 596

ergeben, die ihr auch erlauben würden, etwa eingehende Berichte der Mandatsmacht zu erörtern und zu prüfen. Zum anderen wird mit Hilfe des Art. 10 dasjenige Organ der OVN bestimmt, das für die Ausführung der auf die OVN allgemein - aus den anderen vorhergenannten Gründen - übertragenen VB-Funktionen zuständig ist; m.a.W., es handelt sich gar nicht mehr um die Frage des Aufgabenübergangs auf die OVN überhaupt, sondern um das zusätzliche, sich bei Bejahung dieser Frage ergebende Problem, von welchem O r g a n der OVN diese Aufgaben zu e r f ü l l e n seien ⁶²⁷⁾.

Bei allen genauen Urteilswiedergaben wird dann auch Wert darauf gelegt, zum Ausdruck zu bringen, dass Art. 10 nicht zur Bestimmung der Zuständigkeit der OVN, sondern der Zuständigkeit der Vollversammlung der OVN herangezogen worden ist ²⁶⁸⁾.

Mit der Berufung auf Art. 10 hat der Gerichtshof somit einmal keine "petitio principii" vorgenommen ⁶²⁹⁾, denn zur Ausfüllung des Tatbestandsmerkmals: "Bestehen eines Überwachungsorgans bei der OVN" bedurfte es nur des Nachweises, dass die Vollversammlung die ihr unterbreiteten Berichte prüfen durfte - das wird von keiner Seite bestritten -, nicht aber auch des Nachweises, dass ihr die Berichte unterbreitet werden mussten - das ist in der Tat nicht aus Art. 10 (allein) zu folgern; es ergibt sich im übrigen aber aus der allgemeinen Begründung.

Zum anderen kann Art. 10 bei dieser Rolle innerhalb der Argumentation des Gerichts aber auch nicht als alleinige Grundlage für die Zuständigkeitszuweisung an die Vollversammlung der OVN gedeutet werden; die Anwendung

-
- 627) so auch VERZIJL, NedTijdschrift 1953/54, S. 245 Abs. 3:
"The only additional legal question was the determination of the United Nations o r g a n (s) to which the supervisory functions of the former League organs had passed."
- 628) so zB JULLY aaO S. 216 (Überschrift des Abschnitts 11):
"Compétence de l' A s s e m b l é e G é n é r a l e déduite de l'article 10 de la Charte"; BRINTON aaO S. 93: "The right of the G e n e r a l A s s e m b l y of the United Nations ... was held to derive from the provisions of Article 10 of the Charter."
- 629) so aber KAHN aaO; vgl. zu Fn. 624

einer in dieser Bestimmung enthaltenen Zuständigkeitszuweisung an ein OVN-Organ setzt vielmehr voraus, dass die Aufgabe bereits als der OVN überhaupt zustehend festgestellt worden ist⁶³⁰⁾. Die Meinung SCHEUNERs, das Gericht habe sich auf Art. 10, nicht auf irgendeinen Gedanken der Rechtsnachfolge gestützt, ist also unzutreffend; die Anwendung des Art. 10 setzt gerade voraus, dass aus anderen Gründen der Übergang von VB-Funktionen auf die OVN bereits gefolgert werden konnte. Ob diese anderen Gründe, d.h. die allgemeinen Erwägungen des Gerichts, "irgendeinen Gedanken einer Rechtsnachfolge" enthalten, soll weiter unten untersucht werden.

Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass das Gericht weder in Artikel 80 der OVN-Charta noch im Verhalten der Südafrikanischen Union noch in der Schlussresolution des VB die entscheidenden Gründe für sein Erkenntnis gesehen hat; die hierzu gemachten Ausführungen sollten vielmehr nur im Sinne von Indizien für die Richtigkeit einzelner Schritte in der Argumentenfolge die zuvor gebrachten, maßgebenden, allgemeinen Erwägungen bestärken. Auch Art. 10 der Charta war nicht die entscheidende Grundlage für die Annahme eines Übergangs der Überwachungsaufgaben des VB auf die OVN; diese Bestimmung wurde nur dazu verwandt darzulegen, dass die OVN in der Vollversammlung ein zur Wahrnehmung von Überwachungsaufgaben geeignetes Organ besitzt bzw. dass diese das zuständige Organ für die Ausübung der der OVN aus anderen Gründen zugefallenen VB-Aufgaben bildet.

630) Vgl. auch SOELLING S. 173, der das Verhältnis von Art. 10 zu den möglichen Rechtsgründen für die Zuständigkeit der OVN überhaupt (d.h. nicht nur eines Organs der OVN) in gleicher Weise sieht; nachdem er versucht hat darzulegen, dass eine Berechtigung der OVN zur Übernahme von Funktionen des VB nicht bestehe, fährt er fort: "Damit entfällt auch die Anwendbarkeit des Art. 10, der voraussetzt, dass die Vollversammlung im Rahmen ihrer Befugnisse handelt, was in Bezug auf die Übernahme von VB-Funktionen nicht zutrifft."

2. Interpretation der maßgebenden Allgemeinerwägungen des Gerichts

Die für das Gericht bei seinem Erkenntnis maßgebenden Erwägungen sind also die - oben ⁶³¹⁾ teilweise wörtlich wiedergegebenen - allgemeinen Erörterungen über den aus Notwendigkeiten des objektiven Mandatscharakters sich ergebenden Übergang der Überwachungsfunktionen des VB auf die OVN; sie werden auch von der Mehrzahl der Autoren als das Kernstück des Urteils gewertet.

Sehr umstritten ist dabei jedoch die Frage, ob das Gericht mit diesen allgemeinen Darlegungen Gedanken einer Rechtsnachfolge oder ähnlichen Erwägungen Raum gegeben hat oder nicht.

a) (Interpretation als Bejahung der Nachfolgethese)

Eindeutig hat das Gericht eine Rechtsnachfolge angenommen nach LAUTERPACHT;

"The Court applied in certain respects principles of succession to international organizations the object and character of which exhibit a pronounced degree of similarity" (632).

Der Gerichtshof habe aus dem Charakter des Mandats als eines internationalen Status⁹ den Schluss gezogen, dass die OVN "succeeded to the supervisory functions of the League of Nations" ⁶³³⁾. Der Übergang der Überwachungsfunktionen des VB auf die OVN sei "the most important example of succession in international organizations" ⁶³⁴⁾.

Auch VERZIJL sieht eine Rechtsnachfolge bejaht. Dem Gutachten liege, wenn auch

631) vgl. zu Fn. 596

632) OPPENHEIM-LAUTERPACHT aaO S. 169

633) aaO S. 169

634) LAUTERPACHT, Sondervotum ICJ Reports 1956, S. 48

"more implied than expressed", "the idea of the United Nations as a successor in title of the League of Nations, and consequently of a devolution of the powers of the League Council on the General Assembly" (635)

zugrunde. Auch zeige sich in den vom Gerichtshof herangezogenen Äusserungen des VB und der Südafrikanischen Union deren Ansicht "on the legal succession of the United Nations to the functions in this respect (d.h. bezüglich der Mandatsüberwachung) of the League" ⁶³⁶). Das Gericht "admitted a succession" ⁶³⁷); es ist auch nach VERZIJJL zu der Schlussfolgerung gelangt, dass die Vollversammlung der OVN "must be held to have succeeded to the League Council" ⁶³⁸).

HUDSON schreibt, der Gerichtshof sei zu dem - von ihm (HUDSON) skeptisch betrachteten - Schluss gelangt,

"that the United Nations is the successor to the League of Nations with respect to the latter's supervisory functions under the 'Mandate System'" (639).

Eine Rechtsnachfolge sieht offenbar auch der Richter McNAIR vom Mehrheitsgutachten bejaht; in seinem Sondervotum, in dem er sich kritisch mit der Argumentation des Mehrheitsgutachtens auseinandersetzt, bezeichnet er die ("Partei"-) Behauptung, "that there had been an automatic succession by the United Nations to the rights and functions of the Council of the League in this respect" als "pure inference" ⁶⁴⁰). Allerdings geht aus dieser Äusserung nicht eindeutig hervor, ob er meint, auch das Gericht habe sich diese Parteiansicht zu eigen gemacht.

Besonders deutlich äussert sich FITZMAURICE. Er schreibt:

-
- 635) VERZIJJL NedTijdschrift 1956, S. 319 unten
636) VERZIJJL NedTijdschrift 1953/54, S. 243 Mitte
637) aaO S. 245 unten
638) aaO S. 246 unten
639) HUDSON aaO, in: AJIL 1951, S. 19, 2. Absatz
640) McNAIR, Sondervotum ICJ Reports 1950, S. 159
641) FITZMAURICE aaO, in: BYIL 1952, S. 8/9

"The Court found in effect that there had been an automatic or necessary devolution on to the United Nations of certain supervisory functions of the former League of Nations in regard to mandated territories" (641).

"... the Court took the view ..., that the functions of the League in this matter had devolved by automatic succession on to the United Nations" (642).

b) (Interpretation als Zurückweisung der Nachfolgethese)

Es wird aber auch die genau entgegengesetzte Meinung vertreten, die Meinung, mit seinen allgemeinen Erörterungen habe das Gericht den Gedanken einer Rechtsnachfolge im Gegenteil gerade zurückgewiesen.

Nach WINIARSKI (der selbst als Richter das Mehrheitsgutachten von 1950 mit unterstützt hatte) war dieses Gutachten

"not based on the idea of the United Nations as a successor in title of the League of Nations, the question of a devolution of the Powers of the Council of the League of Nations to the General Assembly (did) ... not arise" (643).

Auch andere Richter ⁶⁴⁴⁾ waren der Meinung, dass

"l'Avis (v. 1950) ne s'attache pas à l'idée de pouvoirs transférés" (645).

LALIVE meint, das Gericht habe wenigstens die R e c h t s nachfolge als ausgeschlossen betrachten müssen:

642) FITZMAURICE aaO, in: BYIL 1950, S. 10 Fn. 3; s. auch ders. BYIL 1950, S. 19 § 1

643) WINIARSKI ICJ Reports 1956, S. 33

644) BADAWI, BASDEVANT, HSU-MO, ARMAND-UGON, MORENA-QUINTANA; ICJ Reports 1956, S. 66 ff.

645) aaO S. 66

"Divers motifs de droit strict conduisent à la conclusion que l'Organisation des Nations Unies n'est pas le successeur juridique de la S. d. N. " (646).

Eine genaue Betrachtung der Gutachtensinterpretationen beider Gruppen im Hinblick auf die "Nachfolge"-Frage lässt noch subtilere Unterschiede erkennen, insofern als teils nur die "Nachfolge" ("succession, succession"), teils ausdrücklich die "Rechtsnachfolge" ("Succession in title, succession de titre") für vom Gericht angenommen oder verworfen erklärt wird; teils auch unverbindlicher nur von "dem Gedanken einer Gewaltenübertragung" ⁶⁴⁵⁾ gesprochen wird. Ob mit dieser Nuancierung jedoch eine rechtlich unterschiedliche Würdigung verbunden sein soll, erscheint angesichts der noch unsicheren und unklaren Begriffsbildung auf dem neuen Rechtsgebiet der "Nachfolge in internationalen Organisationen" und angesichts fehlender eingehenderer Erläuterungen der unterschiedlichen Begriffe bei den einzelnen Autoren zweifelhaft.

Der Gerichtshof selbst vermeidet es in seinen späteren Südwestafrikagutachten in den Jahren 1955 und 1956 trotz der dabei erforderlichen Auslegung seines früheren Gutachtens von 1950, ausdrücklich - sei es zustimmend oder ablehnend - zu der Nachfolgethese Stellung zu nehmen.

- c) (Die Anhängern und Gegnern der Nachfolgethese weitgehend gemeinsame Auslegung der Gerichtsargumentation)

Sowohl die erstgenannte Gruppe als auch die zweitgenannte Gruppe als auch ein Grossteil jener, die die Ansichten des Gerichtshofs wiedergeben, ohne zur Frage der Rechtsnachfolge Stellung zu nehmen, stimmen weitgehend darüber überein, welches die entscheidenden Überlegungen des Gerichts gewesen seien.

646) LALIVE aaO S. 1264

Der IGH selbst, der ⁶⁴⁷⁾ bei seinen weiteren Gutachten 1955 und 1956 zu Südwestafrika ⁶⁴⁸⁾ zur Nachfolgefrage nicht Stellung nimmt, verwendet zur Kennzeichnung des Verhältnisses zwischen Vollversammlung der OVN und Völkerbundsrat Ausdrücke wie "substitution" ⁶⁴⁹⁾, "taking over of functions" ⁶⁵⁰⁾, "replacing in this respect the Council of the League" ⁶⁵¹⁾. Seine grundsätzlichen Erwägungen kennzeichnet er wie folgt:

"The general purport and meaning of the Opinion of the Court of 11. July 1950 is that the paramount purpose underlying the taking over by the General Assembly of the United Nations of the supervisory functions ... was to safeguard the sacred trust of civilization through the maintenance of effective international supervision ..." (650).

Diese Auslegung wurde dem Gutachten von 1950 auch von Richter WINIARSKI - der sich scharf gegen die Nachfolgethese wendet - gegeben:

"The whole structure of the Opinion of 1950 (was) ... founded on the objective elements of the situation, which arose as a result of the disappearance of the League of Nations, and ... that Opinion found in the General Assembly the organ qualified to exercise those functions which could not be allowed to go by default. I also believe that the maintenance of the previously existing situation constitutes the dominant theme of the Opinion ..." (652).

Auch die Richter der Mindermeinung von 1956 (ebenfalls Gegner der Nachfolgethese) äussern sich ähnlich:

"Maintien du régime antérieur, telle est l'idée qui domine dans la détermination que fait l'avis de 1950 ..." (653)
"La Cour, laissant de côté l'idée de succession de pouvoirs transférés, s'est attachée aux éléments objectifs de la situation: d'une part, l'importance d'une surveillance internationale dans le système des mandats, d'autre part les dispositions de la Charte des Nations Unies" (654).

- 647) allerdings in et was anderer Besetzung
648) s. oben Fn. 579
649) ICJ Reports 1956, S. 27 Mitte
650) aaO S. 28 oben
651) aaO S. 29 unten
652) WINIARSKI aaO ICJ Reports 1956, S. 33 oben
653) BADAWI u. a. aaO ICJ Reports 1956 S. 67
654) aaO S. 66

Beinahe die gleiche Ausdeutung findet sich bei denjenigen, die eine Rechtsnachfolge vom Gericht bejaht sehen.

Besonders eingehende Ausführungen macht hier LAUTERPACHT. Nach seiner Meinung ergibt sich die Schlussfolgerung, dass die OVN hier Nachfolger des VB sind

"partly from the principle, adopted by the Court, that the régime established for the Mandates was in the nature of an international status as distinguished from a purely contractual arrangement" (655).

"The essence of that Opinion (v. 1950) was that the Court declined to apply literally the legal régime which it was called upon to interpret. It declined to admit that the continuity of the mandatory system meant necessarily that only the League of Nations - and no one else could act as the supervising authority. ... Actually the Opinion did no more than give effect to the main purpose of the legal instruments before it. That is the true function of interpretation. The Opinion gave effect to the existing law in a situation, in which otherwise its purpose would have been endangered" (656).

Dieser Gedanke, möglichst den internationalen Status des Gebiets zu bewahren und unter veränderten Umständen die Kontinuität sicherzustellen, war auch nach HUDSONs Ansicht beim Gericht entscheidend; er begrüsst es

"that the Court was able to build a bridge of historical continuity between the League of Nations and the United Nations" (657).

Von den Anhängern der Nachfolgethese meint schliesslich VERZIJJ, das Ergebnis des Gerichts sei zu folgern

"from the character of the Mandates institution itself as an international function essentially under international control" (658).

-
- 655) OPPENHEIM-LAUTERPACHT aaO S. 169
656) LAUTERPACHT, Sondervotum ICJ Reports 1956, S. 56
657) HUDSON aaO in: AJIL 1951, S. 19, 2. Absatz
658) VERZIJJ NedTijdschrift 1953/54, S. 245

"... safeguarding the sacred trust of civilization through the maintenance of effective international supervision of the administration of the Mandated territory" sei "the paramount purpose" des Gutachtens von 1950 gewesen (659).

KAHN, der die Frage, ob das Gericht eine Rechtsnachfolge angenommen hat, nicht berührt, meint, dass

"the foundation of the majority opinion is that the performance of these (d. h. der Überwachungspflichten) duties is necessary for the efficient performance of the 'sacred trust of civilization' " (660).

Nach SOELLING

"geht der Gerichtshof davon aus, dass der Fall zwingender Notwendigkeit für die Vereinten Nationen gegeben ist, die durch die Auflösung des Völkerbunds erloschenen Funktionen der Überwachung der Verwaltung Südwestafrikas zu übernehmen" (661).

Auch FITZMAURICE sieht in der für den Mandatsfortbestand notwendigen Fortführung der Überwachung den einzigen und entscheidenden Grund des Gerichts. Er fasst die Begründung des Gutachtens so zusammen:

"Having found (on grounds already noticed) that the Mandate is a general whole, having created a status for South-West-Africa, surviving the demise of the League, the Court went on to consider its specific incidents and found that the reporting obligations of the mandatory Power were an essential element of the system, therefore they must be regarded as continuing. If the entity to which the reports were formerly rendered no longer existed, this did not mean that the obligation had disappeared also; and if there existed another entity fulfilling broadly similar purposes, the reports must be rendered to that entity instead" (662).

659) ders. NedTijdschrift 1956, S. 317

660) KAHN aaO S. 90

661) SOELLING aaO S. 172

662) FITZMAURICE aaO in: BYIL 1952, S. 10

d) (Zusammenfassung)

Diese in den meisten Urteilsausdeutungen in den Vordergrund gestellten Überlegungen - die Kontinuität zu sichern, für die Aufrechterhaltung eines auf Dauer geschaffenen und kraft objektiven Rechts weiterbestehenden internationalen Rechtszustands Sorge zu tragen - sind in der Tat nicht nur das vielfach in der Gutachtensbegründung sichtbar werdende Hauptanliegen des Gerichts - "safeguard" ⁶⁶³⁾, "continue" ⁶⁶⁴⁾ und "maintenance" ⁶⁶⁵⁾ sind die im Gutachten immer wiederkehrenden Formeln -, sie sind auch die für die Annahme des Aufgabenübergangs allein entscheidende und allein gebrachte Begründung, denn, wie dargelegt, sollen die unterstützend herangezogenen Hinweise auf Art. 80 der OVN-Charta, die Schlussresolution des VB, das Nachkriegsverhalten Südafrikas und Art. 10 der Charta nur die Fortbestandsthese als Voraussetzung für die Bejahung der Übergangsthese untermauern bzw. nach Bejahung eines Funktionsübergangs zur Bestimmung des zuständigen OVN-Organs dienen.

Das heisst: Der Gerichtshof sieht die Notwendigkeit der Weitererfüllung ehemaliger VB-Aufgaben für den wirksamen Fortbestand eines internationalen Regimes als zureichende Begründung dafür an, diese ehemaligen VB-Aufgaben jetzt von der OVN ausüben zu lassen, sofern diese ein dafür geeignetes Organ besitzt, das auch sonst ähnliche Aufgaben erfüllt.

Wie diese These dogmatisch zu begründen und einzuordnen ist, ob sie haltbar und ob es gerechtfertigt ist, hier von einer "Rechtsnachfolge" zu sprechen, soll unten bei der systematischen Erörterung der Nachfolgefrage (3. Teil, 2. Abschnitt) untersucht werden.

663) IGH-Gutachten aaO S. 134 oben, S. 136 unten, S. 137 oben

664) aaO S. 134 Abs. 3, S. 134 unten; S. 135 oben; S. 137 Abs. 2

665) S. 137 unten

IV. Schrifttumsansichten und Sondervoten einzelner Richter zur Nachfolgefrage im Falle Südwestafrika

Naturgemäss ergab sich aus den Auseinandersetzungen über die südwestafrikanische Frage auch eine rege Schrifttumsdiskussion, in der schon vor dem IGH-Gutachten verschiedene Thesen gegeneinander gestellt wurden, die dann nach der gerichtlichen Entscheidung nunmehr auch in einer Auseinandersetzung mit der - leider unterschiedlich interpretierten - Gutachtensbegründung ausgebaut und fortgeführt wurden.

Schon vor der Stellungnahme des IGH bildeten sich die drei denkbaren Grundpositionen in der Frage eines Übergangs von Völkerbundsaufgaben auf die OVN bei den VB-Mandaten heraus: erstens die These, dass mit der Völkerbundsauflösung auch die Mandate erloschen seien, dass also schon aus diesem Grunde jede Nachfolge ausscheide; zweitens die These, dass die Mandate zwar fortbestünden, dass aber mangels ausdrücklicher entsprechender Vereinbarung und mangels sonstiger Rechtsgründe die VB-Aufgaben in den Mandaten nicht auf die OVN übergegangen und folglich mit VB-Auflösung erloschen oder zumindest unausübbar geworden seien; drittens schliesslich die These, dass entweder allgemein oder zumindest hinsichtlich der Überwachungsaufgaben die OVN die Nachfolge des VB in den (von dieser These als fortbestehend angesehenen) Mandaten angetreten habe, wobei die Ansichten über die rechtliche Begründung und die Form des Aufgabenübergangs auseinandergehen.

1. Die These vom Erlöschen des Mandats

Die erste dieser Thesen - Erlöschen des Mandats und entsprechend kein Übergang einschlägiger VB-Aufgaben auf die OVN - wurde vor allem - und beinahe ausschliesslich - von südafrikanischer Seite vertreten. Sie wurde schon 1947 von GEY VAN PITTIUS so formuliert:

"... the United Nations Organization is not the successor to the League. There is no derivation of authority from the League of Nations As a matter of fact there appears to be no provision in the Treaty of Versailles or in the Covenant of the League which gives the League the right to transfer its powers to another international organization" (666).

Offiziell legte die Südafrikanische Union ihren Rechtsstandpunkt in der Folgezeit sowohl in der schriftlichen Stellungnahme zum Verfahren vor dem IGH ⁶⁶⁷⁾ als auch im Plädoyer ihres Vertreters bei den IGH-Sitzungen ⁶⁶⁸⁾ dar.

Die Kernsätze der schriftlichen Stellungnahme sind:

"... the Union of South Africa can have no obligations under the Mandate towards the nonexistent League of Nations so that, assuming that that organization had no successor in law, the Mandate as a legally enforceable instrument must be regarded as having ceased to exist" (669).

"If the United Nations is to be regarded as the successor in law to the League of Nations, it is not sufficient to demonstrate that it is a substitute for the League. It must be demonstrated in addition that the rights and obligations of the League have passed to the United Nations, succession being substitution plus continuation" (670).

"While there has therefore been a de facto continuity in respect of certain activities of the League, there has been no legal succession which would automatically ensure to the United Nations the right to exercise the functions of the League in relation to the mandates system" (671).

Ähnlich äusserte sich auch der südafrikanische Vertreter Dr. STEYN in seinem Plädoyer. Die Kernsätze seiner Darlegungen sind:

-
- 666) GEY VAN PITTIUS aaO, in: International Affairs 1947, S. 202/03
 - 667) Statement submitted by the Government of the Union of South Africa, Pleadings 1950, S. 72-84
 - 668) Statement by Dr. STEYN (Representative of the Union of South Africa) at the Public Sitings of May 20th, 22nd and 23rd, 1950, Pleadings 1950, S. 273 - 317
 - 669) Pleadings 1950, S. 74/75 Nr. 12
 - 670) aaO S. 75 Nr. 14
 - 671) aaO S. 75/76 Nr. 17

"It being clear, that the United Nations has neither succeeded to, nor assumed, the functions of the League of Nations relating to the Mandates System, certain essential elements of that system must necessarily have ceased to exist in consequence of the dissolution of the League. Even if the Mandate still exists, there is now no international organ competent to exercise the supervisory functions and control of the League. There is no international organ to which the Union Government are obliged to submit reports" (672).

Ihren bedeutendsten Vertreter fand diese extreme erste These, die nicht nur jeden Übergang von Mandatsüberwachungsaufgaben des VB auf die OVN ablehnte, sondern auch das Mandatssystem insgesamt für erloschen erklärte, in Hans KELSEN. In seinem - vor Verkündung des IGH-Gutachtens abgeschlossenen - Werk "The Law of the United Nations" schreibt er:

"The trusteeship system did not automatically replace the mandate system and the United Nations did not succeed to the rights of the League of Nations as to the former mandated territories. There is no legal continuity in the relation of these two systems. The one ceased to exist, before the other came into existence" (673).

In einer auf diese Textstelle sich beziehenden Fussnote ("3")⁶⁷⁴⁾ setzt er sich mit einzelnen Äusserungen verschiedener Ländervertreter, die sich in Sitzungen einzelner OVN-Organen positiv oder negativ zur Nachfolgefrage geäußert hatten, auseinander und bezeichnet hier noch einmal die Ansicht, die OVN sei der "successor" des VB, bezüglich der Souveränität über die Mandatsgebiete, als rechtlich unhaltbar ("legally untenable").

Nachdem der IGH einstimmig und in Übereinstimmung mit der herrschenden Schrifttumsansicht⁶⁷⁵⁾ unter Zurückweisung der südafrikanischen These das Mandatssystem und insbesondere das Mandat Südwestafrika

672) Pleadings 1950, S. 288 Nr. 56

673) aaO S. 596/97; s. auch S. 571, 575, 601

674) aaO S. 597 Fn. 3

675) s. oben 2. Teil, 3. Abschnitt A I und zu Fn. 519

für trotz der VB-Auflösung fortbestehend erklärt hatte, fand diese bisher wiedergegebene extreme These, die sowohl Aufgabenübergang als auch Mandatsfortbestand überhaupt leugnete, keine weiteren Verfechter mehr. Die weitere Auseinandersetzung beschränkte sich demgemäss auf die Auseinandersetzung zwischen den zwei verbleibenden Grundthesen, die, beide ausgehend vom Mandatsfortbestand, nur die Überwachungsaufgaben des VB entweder für erloschen oder für - mit unterschiedlicher Begründung - nunmehr von der OVN wahrzunehmen ansahen.

2. Die These vom Fortbestand des Mandats aber Erlöschen aller VB-Funktionen darin

Die zweite mögliche Grundposition - Fortbestand des Mandats, aber Erlöschen der VB-Aufgaben (insbesondere der Überwachungsaufgaben des VB) mangels eines Rechtsgrundes für einen Übergang auf die OVN - findet ebenfalls ihren ersten Ausdruck schon vor dem IGH-Gutachten.

BRIERLY, der 1949 in seinem Völkerrechtslehrbuch in einer Fussnote zur Südwestafrikafrage Stellung nimmt, schreibt, nachdem er eine Verpflichtung Südafrikas, für das Mandatsgebiet ein Treuhandabkommen zu schliessen, abgelehnt hat:

"The present position is therefore, that the mandate continues, but as the only responsibility of the mandatory is to the League of Nations, which is defunct, it is for practical purposes at an end" (676).

HALL setzt sich in seiner Monographie über Mandate und Treuhandgebiete mit der Frage nach der Souveränität über die Mandate auseinander, wobei er in seiner Argumentation erkennen lässt, dass er die Rechtsposition des VB in den Mandaten für nicht auf die OVN übergegangen hält:

676) BRIERLY, The Law of Nations S. 155 Fn. 1

"... in the case of mandates the League died without a testament. There were no assets in connection with the mandates which could be transferred by the League as such There was no transfer of sovereignty to the United Nations. Either title expired with the League or there had never been any League title" (677).

Beide Stellungnahmen unterscheiden sich allerdings im praktischen Ergebnis kaum von der südafrikanischen These von der Beendigung des Mandatsstatus.¹ Sie berühren auch - beide zeitlich vor dem IGH-Gutachten liegend - die Frage, ob evtl. neben der ausdrücklich vereinbarten oder in Resolutionen ausdrücklich beanspruchten Aufgabenübertragung noch ein auf anderen Rechtsgründen beruhender Aufgabenübergang stattgefunden haben könnte, noch nicht ausdrücklich; sie scheiden stillschweigend eine solche Möglichkeit aus. Die Erörterung dieser Frage nimmt erst ihren Anfang, nachdem der IGH in seinem Mehrheitsgutachten eine solche These aufgestellt hatte.

Die deutlichste und am ausführlichsten begründete Ablehnung findet dabei die These des Mehrheitsgutachtens in den Sondervoten einzelner Richter.

Der Richter READ fasst seine Ablehnung jeder nicht auf ausdrücklichen Resolutionen oder Vereinbarungen beruhenden Nachfolge zwischen VB und OVN zusammen in den Sätzen:

"In the absence of such an arrangement (d.h. zwischen Südafrika und der OVN), the only other possible basis for the obligations in question would be succession by the United Nations to the functions, powers and responsibilities of the League in respect of Mandates. Such a succession could not be based upon the provisions of the Charter It could not be based on implications or inferences drawn from the nature of the League and the United Nations or from any similarity in the functions of the organizations. Such a succession could not be implied, either in fact or in law, in the absence of consent, express or implied, by the League, the United Nations and the Mandatory Power" (678).

Richter McNAIR äussert sich ähnlich kritisch zum Mehrheitsgutachten:

"The ... contention ... that there had been an automatic succession by the United Nations to the rights and functions of the Council of the League ... (im Hinblick auf die Mandate) is pure inference, as the Charter contains no provision for a succession" (679).

"In these circumstances, I cannot find any legal ground on which the Court would be justified in replacing the Council of the League by the United Nations for the purposes of exercising the administrative supervision of the Mandate and the receipt and examination of reports. ...

I do not overlook the competence of the General Assembly of the United Nations under Article 10 of the Charter, to discuss the Mandate for South-West-Africa and to make recommendations concerning it, but that competence depends not upon any theory of implied succession but upon the provisions of the Charter" (680).

Diese beiden klar formulierten richterlichen Stellungnahmen sind später im Schrifttum mehrfach ausdrücklich übernommen oder zustimmend zitiert worden.

So berufen sich SOELLING⁶⁸¹⁾ und KAHN⁶⁸²⁾ auf Mc NAIR, DAHM⁶⁸³⁾ und ebenfalls KAHN⁽⁶⁸⁴⁾ auf READ.

Eine etwas abweichende, aber im Grunde doch ablehnende Haltung zur Frage einer Nachfolge zwischen VB und OVN nehmen SCHEUNER und HUDSON ein.

SCHEUNER, der die hier abgelehnte Ansicht vertritt, das IGH-Gutachten gründe sich, soweit die Wahrnehmung der Mandatsüberwachungsaufgaben durch die OVN in Frage steht, ausschliesslich auf Art. 10 der Charta und

679) ICJ Reports 1950, S. 159

680) ICJ Reports 1950, S. 161/162

681) SOELLING aaO S. 170 Fn. 290, S. 172 Fn. 294

682) KAHN aaO in: International Law Quarterly 1951, S. 91

683) DAHM, Völkerrecht II, S. 143 Fn. 11

684) KAHN aaO in: International Law Quarterly 1951, S. 91

"nicht auf irgendeinen Gedanken einer Rechtsnachfolge" ⁶⁸⁵⁾, folgert dem-
gemäss:

"Man wird abschliessend feststellen können, dass im heutigen Stand der internationalen Entwicklung, in dem die einzelstaatliche Souveränität immer noch die Basis abgibt, für eine Verwendung des Gedankens einer funktionellen Sukzession bei Bildung und Beendigung internationaler Gemeinschaften mit bestimmten sachlichen Aufgaben noch wenig Raum gegeben ist" (686).

HUDSON, der in seiner Besprechung des IGH-Gutachtens dessen Begründung sehr kritisch betrachtet, begrüsst immerhin das Ergebnis:

"If one finds some difficulty in following the reasoning offered by the Court for its conclusion that the United Nations is the successor to the League of Nations with respect to the latter's supervisory functions under the 'Mandate System', he may nevertheless be gratified, that the Court was able to build a bridge of historical continuity between the League of Nations and the United Nations" (687).

Nach der auf diese Stelle folgenden Feststellung, dass dieses Ergebnis allerdings kaum mit den Absichten der Schöpfer der OVN, wie sie in der OVN-Resolution vom 12.2.1946 zum Ausdruck gekommen seien, übereinstimme, äussert er sich dann:

"All the better it would seem to be, if the Court, acting in this case within the bounds of judicial restraint, can escape some of the consequences of their (d.h. der OVN-Schöpfer) limited vision" (687).

685) s. oben zu Fn. 623

686) SCHEUNER, Funktionsnachfolge S. 48 (Sperrung nicht im Original)

687) HUDSON aaO in: AJIL 1951, S. 19 Abs. 2 und 3

3. Die These von der Nachfolge der OVN in die Überwachungsaufgaben des VB

Neben den beiden obengenannten Grundthesen war auch der genau entgegengesetzte Standpunkt, der eine (Rechts-) Nachfolge der OVN in die Rechtsstellung des VB in den Mandaten (die als fortbestehend auch nach VB-Auflösung angesehen werden) bejaht, im Schrifttum schon früh vertreten worden.

Schon bevor die Südwestafrikafrage sich in ihrer vollen Schärfe abzeichnen begann, hatte John Quincy WRIGHT (in einer Buchbesprechung) hier den Gedanken einer "de facto"-Nachfolge erwogen:

"The procedure finally adopted for establishing trusteeships seemed to recognize that all members of the United Nations Assembly ... were 'states directly concerned' (im Sinne von Art. 77 OVN-Charta) thus suggesting the theory, that the League of Nations was sovereign of the areas (d.h. der Mandate) and on its demise the United Nations as its de facto - successor was competent to dispose of those rights. The resolutions of the General Assembly concerning Palestine and South-West-Africa give some support to this theory" (688).

In ähnlicher Weise von einem Aufgabenübergang "qua Erbfolge" geht die Stellungnahme der ägyptischen Regierung⁶⁸⁹⁾ aus; sie meint, eine Mandatsbeendigung zufolge der VB-Auflösung anzunehmen, heisse

"... feindre d'ignorer qu'une nouvelle organisation internationale a pris en charge sous une forme même plus perfectionnée et plus développée, les fonctions internationales qu'exerçait jadis la Société des Nations au nom d'une communauté internationale encore plus restreinte" (690).

"L'Organisation des Nations Unies ayant hérité des pouvoirs et de la 'mission sacrée de civilisation' de la SdN vis-à-vis des ... populations sous mandat, il paraîtrait difficile de

688) WRIGHT, Harvard Law Review(62) 1948-49, S. 1425

689) Exposé du Gouvernement égyptien (zu dem IGH-Rechtsstreit 1950), Pleadings 1950, S. 67

690) aaO S. 67 Nr. 4

vouloir refuser aux Nations Unies le pouvoir de contrôler l'administration du Sud-Ouest-africain ... " (691).

Dieser Gedanke einer tatsächlichen Nachfolge, aus der auch ein Übergang von Rechten zu folgern sei, taucht auch mehrfach in den Ausführungen des OVN-Vertreters KERNO bei seinem mündlichen Vortrag vor dem IGH ⁶⁹²⁾ (im Südwestafrika-Prozess) auf.

KERNO führt zunächst aus, dass allerdings streng rechtlich von einem "Nachfolge"-Verhältnis nicht gesprochen werden könne:

"Without doubt the United Nations took the place of the League of Nations in the sense that it now exercises in fact the general functions which were incumbent on the defunct institution. But, legally, the United Nations is not the general 'successor' of the League of Nations, because it did not wish to assume this character and to undertake de plano all the functions, all the rights and all the obligations of the League of Nations" (693).

Dieser Gedankengang - zwar tatsächlich weitgehende Aufgabenübernahme, aber keine rechtsgeschäftlich vereinbarte "Rechtsnachfolge" - wird von KERNO noch einmal aufgegriffen, nun allerdings unter grösserer Betonung der tatsächlichen Nachfolge der OVN als "Organ der internationalen Gemeinschaft": ⁶⁹⁴⁾

"The League of Nations has disappeared, but the international community remains and it has created for itself a new organ which is the United Nations. The United Nations is not, of course, legally the successor of the League, and it is not in its capacity as successor of the League in the proper sense of the word, that it exercises certain functions of the defunct organization" (695).

691) aaO S. 70; allerdings hatte Ägypten einige Jahre zuvor - wohl im Hinblick auf Palästina - die Meinung vertreten, die Mandate seien mit der VB-Auflösung erloschen; Stellungnahme des ägypt. Vertreters in der Schlussdebatte des VB zum 18. 4. 1946: "It is the view of my Government, that mandates have terminated with the dissolution of the League." (zitiert nach KELSEN, The Law of the United Nations S. 597 Fn. 3)

692) Annexe aux Procès-verbaux. 1. Exposé de M. Ivan S. KERNO (Pleadings 1950, S. 160-238)

693) aaO S. 211/212

Aus der "Nachfolge als Organ der internationalen Gemeinschaft" folgert KERNO dann doch einen Funktionsübergang:

"However, the United Nations, like the League of Nations, is the representative organ of the international community, and in this capacity has the task to undertake the functions exercised by the League of Nations and to maintain the place which the League held vis-à-vis the States which had subscribed to engagements before the organs of the League" (695), (696).

Nachdem das IGH-Gutachten ergangen war, wurde die These von der de-facto-Nachfolge als ausreichender Rechtsgrundlage für die Annahme eines Funktionsübergangs wieder aufgegriffen von LALIVE; nach einer Erörterung der Gutachtensargumentation meint er:

"On peut se demander, si une argumentation fondée sur une thèse de succession de facto ou implicite, - nonobstant certaines difficultés théoriques, - n'eût pas permis d'aboutir au même résultat. On pourrait en effet soutenir que les Nations unies, en tant qu'organe de la Communauté universelle des Etats, sont le successeur de facto de la S.d.N., et exercent en cette qualité les compétences dont la S.d.N. était auparavant investi dans le domaine des Mandats" (697).

Zumindest im Ergebnis als Anhänger der Nachfolgethese müssen auch jene Autoren gelten, die sich darauf beschränken, zustimmend über das IGH-Gutachten zu berichten, soweit es den Übergang der Mandatsüberwachungsaufgaben vom VB auf die OVN annimmt, ohne dabei eine eigene

-
- 694) Dieser Gedanke wird später bei KERNO noch mehrfach aufgenommen: S. 212 unten, S. 235
- 695) S. 212 Mitte
- 696) Obwohl KERNO hier zunächst die "Aufgabe, die Funktionen zu übernehmen", also offenbar eine Pflicht der OVN zur Funktionsübernahme gefolgert hat, macht er überraschender- und inkonsequenterweise im nächsten Satz die Einschränkung: "It therefore falls to the U.N. to decide whether to undertake certain functions which the League of Nations exercised and to exercise the rights which belonged to the League of Nations by virtue of engagements undertaken by the States toward it." (aaO)
- 697) LALIVE aaO S. 1268 (Übersetzung engl. und deutsch S. 1269)

Begründung zu geben⁶⁹⁸⁾; denn diese Schlussfolgerung des Gutachtens ist, wie dargelegt, nur aus einer ipso-facto-Nachfolge folgerichtig zu erklären.

Eine vom Vorliegen oder Nichtvorliegen spezieller Nachfolgevereinbarungen unabhängige Regelung der Nachfolgefrage bei internationalen Organisationen befürwortet endlich auch LAUTERPACHT. Er sieht nicht nur in dem Südwestafrika-Gutachten des IGH die Nachfolgethese vom Gericht bejaht⁶⁹⁹⁾ und stimmt dem zu. Er stellt darüber hinaus in seinem Völkerrechtslehrbuch bei der Erörterung der "succession in international organizations" der Wiedergabe des IGH-Gutachtens einen allgemeinen Gültigkeit beanspruchenden Satz voraus, in dem er neben der (ausdrücklich) vereinbarten Nachfolge zwischen internationalen Organisationen auch eine solche unabhängig vom konkret geäußerten Übernahmewillen zulässt unter Orientierung allein an den aus dem Organisationszweck zu folgernden (offenbar "generellen") Absichten der Organisationen:

"While as a rule the devolution of rights and competencies is governed either by the constituent instruments of the organizations in question or by special agreements or decisions of their organs, the requirement of continuity of international life demands that succession should be assumed to operate in all cases where that is consistent with or indicated by the reasonably assumed intention of the parties as interpreted in the light of the purpose of the Organizations in question" (700).

Mit dieser Stellungnahme ist bereits die blosse Gutachtensbesprechung verlassen.

-
- 698) so etwa: GINIEWSKI, in: *Politique étrangère* 30 (19) S. 280 - 286; JOHNSON, in: *Optima* 1961, S. 118 - 124 (122); IWANOW, in: *Rechtswissenschaftlicher Informationsdienst* 1957, Sp. 175 - 184 (Übersetzung aus: *Sowjetskoje gosudarstwo i pravo*, 1956, S. 73-81); COLLIARD, in: *Revue juridique et politique de l'Union française* 1951, S. 94-112 (101, 104); BRINTON, in: *Revue égyptienne de droit international* 1950, S. 82-99 (91-95)
- 699) s. oben zu Fn. 632, 633, 634
- 700) LAUTERPACHT, in: OPPENHEIM-LAUTERPACHT § 84 a S. 168

Soweit in noch stärkerem Maße als hier nicht mehr besonders auf Südwestafrika abgestellt wird, sondern diese Frage nur zum Anlass für eine allgemeine Betrachtung der Nachfolgeprobleme genommen wird, wie bei FITZMAURICE ⁷⁰¹⁾, KISS ⁷⁰²⁾, HAHN ⁷⁰³⁾ und CHIU ⁷⁰⁴⁾, sollen diese Meinungen nicht hier, sondern im systematischen Teil bei der Erörterung der Theorie der "automatic succession" wiedergegeben und gewürdigt werden.

C. Danzig

Zur Frage eines etwaigen ipso-facto-Übergangs der VB-Verantwortlichkeiten in der Freien Stadt Danzig auf die OVN liegen nur wenig Schrifttumsäusserungen vor.

MROSE, der die Freie Stadt als auch nach 1945 fortbestehend ansieht, lehnt eine Rechts- und eine Pflichtenachfolge zwischen VB und OVN ab; zwar bestehe zwischen VB und OVN

"wohl ein historischer Zusammenhang, weitgehende Identität ihrer Ziele und Ähnlichkeit der Verfassung; aber einmal die Tatsache, dass die Vereinigten Staaten von Amerika und Russland dem Völkerbund nicht oder nur für kurze Zeit angehörten, zum anderen das Erfordernis, dass zwischen beiden Organisationen im Wege des Abkommens der Umfang der Nachfolge bestimmt wurde, beweist den Willen der Schöpfer der Vereinten Nationen, eine Gesamtnachfolge nicht eintreten zu lassen" (705).

701) in: BYIL 1952, S. 8/9

702) in: Annuaire français 1961, S. 463-491

703) in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 1964, S. 167 - 239

704) in: The International and Comparative Law Quarterly 1965, S. 83 - 120

705) MROSE aaO S. 64

Zur Frage, ob sich nicht ein anderes Ergebnis bei Zugrundelegung der IGH-Rechtsprechung zum Südwestafrikastreit ergeben könnte, nimmt MROSE nicht Stellung. Diese Frage wird lediglich von STRITZEL erörtert. Da er jedoch die Freie Stadt Danzig als 1939 im Deutschen Reich aufgegangen und als Staat erloschen ansieht, äussert er sich folgerichtig nicht zu einem Übergang der VB-Garantie - sie ist nach seiner Ansicht gegenstandslos geworden -, sondern untersucht er nur die Frage eines etwaigen Übergangs eines VB-Anspruchs auf "Wiedergutmachung des entstandenen Schadens, nämlich Wiederherstellung des früheren Zustandes und - daneben oder stattdessen - (auf) ... Schadensersatz" wegen des durch Danzig mit der Zustimmung zur Einverleibung gesetzten völkerrechtlichen Unrechtstatbestandes⁷⁰⁶. Sowohl eine Rechts- als auch eine Funktionsnachfolge der OVN in diesen Anspruch lehnt STRITZEL ab; erstere unter Berufung auf die Schlussresolution des VB, letztere deshalb, weil dafür im Falle Danzig Anknüpfungspunkte fehlten⁷⁰⁷. Inwiefern der vom IGH geforderte und auch von STRITZEL aaO wörtlich zitierte Anknüpfungspunkt ("another international organ performing similar though not identical, supervisory functions") im Falle Danzig fehlen soll, führt er allerdings nicht näher aus.

D. Alandsinseln

Für die Alandsinseln wird die Frage eines eventuellen ipso-facto-Übergangs von VB-Verantwortlichkeiten auf die OVN mit Rücksicht auf die IGH-Rechtsprechung nicht mit speziellem Bezug auf die Inselgruppe erörtert. Allerdings hat sich die Menschenrechtskommission des Wirtschafts- und Sozialrates der OVN zur Anwendbarkeit der IGH-Erkenntnisse im Südwestafrikagutachten allgemein auf die vom VB garantierten Minderheiten-Schutzbestimmungen geäussert. Zu jenen Minderheiten-

706) STRITZEL aaO S. 137

707) STRITZEL aaO Fn. 558 S. 137

Schutzbestimmungen rechnet die Menschenrechtskommission u. a. auch die Selbstverwaltungsgarantie für die Alandsinseln ⁷⁰⁸⁾. In einem Nachtrag vom 27. 3. 1951 ⁷⁰⁹⁾ zu der bereits erwähnten Studie vom 7. 4. 1950 ⁷¹⁰⁾ wird ausgeführt, dass gewisse Überlegungen des IGH im Gutachten vom 11. 7. 1950

"may also be relevant to the question of the continuing validity of the obligations arising under minorities undertakings" (711).

Die Bedeutung des Gutachtens wird dann allerdings lediglich darin gesehen, dass der IGH - ebenso wie die Studie vom 7. 4. 1950 -

"establishes the principle that the extinction of the League of Nations does not ipso facto carry with it the extinction of a system established under its auspices. To draw any further analogy between the two systems of mandates and minorities would, however, be difficult; the differences between the two are too numerous and too well known to enumerate here" (712).

Diese letztere Schlussfolgerung mag für das Minderheitenschutzsystem allgemein zutreffen, da durch die Minderheiten-Schutzbestimmungen ein internationaler Status bestimmter Gebiete nicht begründet wurde; ihre Geltung für die Selbstverwaltungsgarantie für die Alandsinseln, die sich trotz ähnlicher Zielsetzung von den Minderheiten-Schutzbestimmungen rechtlich unterschied ⁷¹³⁾, erscheint zweifelhaft.

708) Vgl. oben 2. Teil, 3. Abschnitt A III 2 zu Fn. 531

709) OVN-Dokument: E/CN. 4/367/Add. 1

710) OVN-Dokument: E/CN. 4/367; vgl. oben 2. Teil, 3. Abschnitt A III 2 zu Fn. 531

711) aaO (Dokument: E/CN. 4/367/Add. 1) S. 3 Nr. 7

712) aaO (Dokument: E/CN. 4/367/Add. 1) S. 4 Nr. 7

713) Vgl. oben 1. Teil, 1. Abschnitt B IV 3 a sowie zu Fn. 3

E. Sandschak von Alexandrette

Für den Sandschak von Alexandrette liegen Schrifttumsäusserungen über einen eventuellen Aufgabenübergang zwischen VB und OVN nicht vor.

2. Abschnitt: Die systematische Erörterung des Nachfolgeproblems

Bei einer systematischen Erörterung des Problems einer Nachfolge oder sonstigen Rechtskontinuität zwischen internationalen Organisationen - insbesondere zwischen VB und OVN hinsichtlich der gebietsbezogenen Verantwortlichkeiten des VB in Gebieten mit internationalem Status - gilt es zu untersuchen, ob und inwieweit sich heute schon hierüber völkerrechtliches Gewohnheitsrecht entwickelt hat; es ist also zu prüfen, ob sich bereits eine entsprechende Rechtsüberzeugung in dem als Völkerrechtsquelle anerkannten Schrifttum, in der Rechtsprechung internationaler Gerichte und in der Völkerrechtspraxis gebildet hat und ob die Anhänger einer solchen ipso-facto-Nachfolge zwischen internationalen Organisationen mit Recht eine solche Regelung für notwendig halten.

Insbesondere ist zu klären, gestützt auf welche tatsächlichen Gegebenheiten mit Hilfe welcher rechtlichen Erörterungen überhaupt eine derartige Rechtsnachfolge begründet wird, um dann zu untersuchen, ob vergleichbare Tatsachenlagen und ähnliche rechtliche Erwägungen auch in anderen Bereichen der Rechtsordnung als genügende Grundlage für die Annahme von Rechtskontinuität angesehen worden sind.

Sowohl für einen solchen Vergleich - nämlich für die Frage, was an vergleichbaren Sachverhalten heranzuziehen ist - als auch allgemein zur dogmatischen Vorklärung ist jedoch zu untersuchen, ob die bisher vorgenommene Wertung des Problems als eines Rechtsnachfolgeproblems richtig ist oder ob es sich nicht vielmehr um eine Frage der Identität der in Frage

stehenden internationalen Organisationen und einer daraus folgenden Kontinuität ihrer Rechtsbeziehungen zu Dritten handelt.

A. Identitätsproblem oder Rechtsnachfolgeproblem?

Sowohl der VB als auch die OVN waren bzw. sind Völkerrechtssubjekte.

Das ist in bezug auf die OVN unstreitig ⁷¹⁴⁾; es ergibt sich mittelbar aus den Artikeln 104 und 105 I der Charta der OVN ⁷¹⁵⁾. Wenn dort bloss von einer Rechtsträgerschaft ("legal capacity") gesprochen wird, ohne das Vorhandensein von "judicial personality" ausdrücklich zu erwähnen, so nur deshalb, weil auf der UNCIO das für überflüssig erachtet worden war; der Ausschuss IV/2 dieser Konferenz war davon ausgegangen, dass die Rechtspersönlichkeit der OVN

"will be determined implicitly from the provisions of the Charter taken as a whole" (716).

Ausserdem verabschiedete die 1. Vollversammlung der OVN als eine der Resolutionen vom 13.2.1946 die "Convention on the privileges and immunities of the United Nations." In ihr wird ausdrücklich festgestellt:

"The United Nations shall possess judicial personality.
It shall have the capacity
a) to contract
b) to acquire and dispose of immovable and movable property
c) to institute legal proceedings" (717).

-
- 714) Vgl. zB Hans KELSEN, The Law of the United Nations S. 329; BARANDON, Die Vereinten Nationen und der Völkerbund S. 36
- 715) Die Artikel lauten: Art. 104 "The Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfillment of its purposes." Art. 105 "1. The Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such privileges and immunities as are necessary for the fulfillment of its purposes. 2. ..."
- 716) UNCIO-Dokument 933, IV/2/42 (2) S. 8; s. auch KELSEN, The Law of the United Nations, S. 329
- 717) OVN-Resolution vom 13.1.1946, OVN-Dokument A/64 S. 25 ff. Article I, Section I

Dass auch der VB juristische Person und Völkerrechtssubjekt war, war anfangs wegen der Neuheit internationaler Organisationen als nichtstaatlicher Völkerrechtssubjekte umstritten⁷¹⁸⁾; die ganz herrschende Lehre nahm aber mit Recht aus denselben Gründen wie später bei der OVN Völkerrechtssubjektivität an⁷¹⁹⁾.

Da somit sowohl der VB als auch die OVN juristische Personen waren, könnte das Problem etwaiger Kontinuität der Rechtsbeziehungen des VB zu anderen Völkerrechtssubjekten nach seiner Auflösung durch Eintritt der OVN in seine Stellung ein Problem der Rechtsnachfolge zwischen verschiedenen Völkerrechtssubjekten sein; es könnte aber auch ein Problem einer zB aus der Erfüllung gleicher Aufgaben herzuleitenden Identität beider Organisationen sein.

Anders als im Recht der natürlichen Personen, in dem die Rechtsordnung ohne Schwierigkeit in ihrer Identität voneinander unterscheidbare, mögliche Rechtsträger schon vorfindet, kann sie im Recht der juristischen Personen lediglich vorher allenfalls vage vorhandenen "sozialen Einheiten"⁷²⁰⁾ unter Gewährung von Rechtssubjektivität Rechte und Pflichten zuordnen. Dabei sind die Individualität und - bei mehreren Einheiten - Identität oder Nichtidentität solcher mit Rechtspersönlichkeit auszustattender "sozialer Einheiten" nicht klar erkennbar vorgegeben; sie beruhen "bei solchen Gedankengebilden ... auf einer mehr oder minder willkürlichen Begrenzung der Identitätsmerkmale"⁷²¹⁾, bedürfen also besonderer Regelung.

718) gegen die Eigenschaft als Völkerrechtssubjekt zB: ABENDROTH aaO S. 51 ff.; HUBER, Die konstruktiven Grundlagen des Völkerbundsvertrags, in: ZVR XII (1923) S. 1 ff.

719) so BARANDON aaO S. 26; SCHÜCKING-WEHBERG, Die Satzung des Völkerbundes, 1926, S. 103 f.; Ernst SAUER, Grundlehre des Völkerrechts, 3. Aufl. Köln 1955, S. 110; Alfred VERDROSS, Völkerrecht, 1. Aufl. Berlin 1930, § 10 III S. 59; Rolf KNUBBEN, Die Subjekte des Völkerrechts ..., in: Handbuch des Völkerrechts 2. Bd. 1. Abt., Stuttgart 1928, § 11 XIII S. 392

720) Hans-Julius WOLFF, Verwaltungsrecht Bd. I 3. Aufl. S. 143 (§ 32 II b 2)

721) Andreas v. TUHR, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts I S. 219 (in bezug auf die "Gedankengebilde" Rechte)

Im Recht der juristischen Personen ist weiter von besonderer Bedeutung das Problem einer Sicherung der Kontinuität der Rechtsbeziehungen Dritter und zu den mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten sozialen Einheiten, denn Vorhandensein und Lebensdauer dieser Einheiten hängen ja ganz vom Willen der hinter ihnen stehenden "rechtselementaren Rechts- und Pflichtsubjekte" ⁷²²⁾ ab. Um diese Kontinuität zu sichern, kann sich die Rechtsordnung immer - bei natürlichen wie bei juristischen Personen - der Anordnung einer Rechtsnachfolge zwischen altem und neuem Rechtsträger bedienen; im Recht der juristischen Personen steht ihr aber auch die weitere Möglichkeit offen, unabhängig vom Willen der hinter den Organisationen stehenden - natürlichen oder juristischen - Personen Identität der Organisationen zur Sicherung der Kontinuität der sie betreffenden Rechtsverhältnisse anzunehmen, da hier Identität oder Nichtidentität ohnehin noch klarzustellen sind und mithin ihre Anordnung oder Nichtanordnung auch als rechtstechnisches Gestaltungsmittel zur Kontinuitätssicherung zur Verfügung steht.

Im Völkerrecht bedient sich die weitaus herrschende Lehre im Recht der Staatennachfolge wenigstens auf einem Teilgebiet dieser letzteren Möglichkeit. Wenn auf einem bestimmten Territorium im Zuge revolutionärer Veränderungen eine neue Staatsorganisation geschaffen wird, soll sie nach dem Willen ihrer Vertreter - und evtl. auch nach dem Willen von Vertretern einer hier früher vorhanden gewesenen Staatsorganisation, etwa einer Exilregierung - oft nicht mit der früheren Staatsorganisation identisch sein. Insbesondere sollen oft Verpflichtungen des Altstaates nicht übernommen werden. In diesen Fällen behaupten Völkerrechtslehre und Staatenpraxis dort, wo sie gleichwohl eine Kontinuität von Rechtsbeziehungen sichern wollen, nicht eine Rechtsnachfolge zwischen Alt- und Neustaat, deren Verschiedenheit sie anerkennen; sie sehen vielmehr unabhängig von den anderslautenden Willensäußerungen der Staatsorgane Alt- und Neustaat als identisch an mit der dann notwendigen Folge des Fortbestands der Rechte und Pflichten.

⁷²²⁾ WOLFF aaO S. 143

Dieses rechtstechnische Gestaltungsmittel der Annahme oder Anordnung von Identität wird jedenfalls dort einmütig verwendet, wo ohne bedeutendere Änderung des Staatsgebietes Änderungen der Verfassungsordnung stattgefunden haben⁷²³⁾. Nur eine Mindermeinung berücksichtigt auch hier den Willen der hinter dem Neustaat stehenden Personen, ein mit dem Altstaat nicht identisches Rechtssubjekt zu schaffen, und benutzt, um zu dem wünschenswerten Ergebnis einer Kontinuität der Rechtsbeziehungen zu gelangen, die Anordnung von Rechtsnachfolge zwischen den als verschieden hingenommenen Staaten⁷²⁴⁾.

Obwohl nach dem unzweideutig geäußerten Willen der Schöpfer der OVN hier eine neue Organisation geschaffen werden sollte, die nicht mit dem VB identisch sein oder diesen fortsetzen sollte, ist deshalb mit dieser Feststellung noch nicht abschliessend die Frage beantwortet, ob nicht gleichwohl eine Identität angenommen werden kann oder muss, wenn die Rechtsordnung die Sicherung der Kontinuität der Rechtsverhältnisse des VB für notwendig erachtet; ebenso wie im Recht der Staatenachfolge können auch hier für die Bestimmung der Identität oder Nichtidentität von Völkerrechtssubjekten nicht der Wille der Organe dieser Rechtssubjekte, sondern andere Kriterien entscheidend sein. Das Kontinuitätsproblem könnte sich sowohl als Identitäts- als auch als Nachfolgeproblem stellen.

Falls man zur Klärung dieser Vorfrage jedoch untersucht, wo die Rechtsordnung, über den Organwillen hinweggehend, Identität zur Kontinuitätsicherung annimmt und wo sie eben diesen Zweck durch Anordnung einer Rechtsnachfolge - unter Anerkennung der Nichtidentität - zu verwirklichen sucht, stellt man fest, dass die erstere Lösung nur dort gewählt

723) Eberhard MENZEL, Völkerrecht, S. 218/219; Friedrich BERBER, Völkerrecht, Bd. I S. 247

724) so besonders Hans KELSEN zB in: Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, Wien 1919, Exkurs über die Rechtsstellung Österreichs nach seiner Konstituierung S. 37 ff.; Adolf MERKL, Das Problem der Rechtskontinuität und die Forderung des einheitlichen rechtlichen Weltbildes, ZöR 5 (1925/26), S. 497 ff. (499)

wird, wo die mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete soziale Einheit an klar erkennbaren äusseren Merkmalen identifiziert werden kann, so dass deren Fortbestand oder Nichtfortbestand unabhängig vom Organwillen eine Identifizierung ermöglicht oder verbietet. Im Recht der Staatennachfolge wird die Identität hergeleitet aus "der tatsächlichen Kontinuität des materiellen Elements des Staats, der auf einem gegebenen Gebiet sesshaften Bevölkerung" ⁷²⁵⁾. Überall dort hingegen, wo die Kontinuität eines solchen materiellen Elements zweifelhaft wird - im Recht der Staatennachfolge etwa schon bei stärkerer Unterschiedlichkeit der Staatsgebiete von Alt- und Neustaat -, wird, soweit Sicherung der Kontinuität für erforderlich gehalten wird, nicht Identität angenommen, sondern (Einzel- oder Gesamt-) Rechtsnachfolge angeordnet.

Wendet man diese Erkenntnis auf rechtsfähige internationale Organisationen an, so ist festzustellen, dass Staatsvolk oder Staatsgebiet entsprechende "materielle Elemente", die eine Identifizierung unabhängig vom Schöpferwillen erlauben könnten, hier fehlen. Viel stärker als Staaten sind rechtsfähige internationale Organisationen reine Rechtsschöpfungen der dahinterstehenden Rechtssubjekte - die als Staaten ja ebenfalls Völkerrechtssubjekte sind -, viel stärker unterliegen sie ihrer Disposition, viel stärker sind ihre Willensäusserungen mangels eigener wirklicher Macht fremdbestimmt. Die Identität oder Nichtidentität zweier internationaler Organisationen muss sich deshalb allein nach dem Willen ihrer Organe richten; sofern eine Rechtskontinuität unabhängig vom Willen dieser Organe nach Völkerrecht anzunehmen ist, ist das als Problem einer Rechtsnachfolge zwischen nichtidentischen Rechtssubjekten zu untersuchen.

Da jedoch, wie dargelegt, die Anordnung von Identität und die Anordnung von Rechtsnachfolge nur verschiedene rechtstechnische Gestaltungsmitel zur Durchsetzung des in beiden Fällen zugrundeliegenden Kontinuitäts-sicherungszwecks sind, können Anwendungsfälle beider Gestaltungsmöglich-

725) Dionisio ANZILOTTI, Lehrbuch des Völkerrechts Bd. 1 (deutsche Ausgabe) Berlin 1929, S. 133; vgl. auch S. 136

keiten zu einer vergleichenden Prüfung herangezogen werden, wann und aus welchen Gründen die Rechtsordnung sonst - ausserhalb des Rechts der internationalen Organisationen - der Kontinuitätssicherung den Vorrang vor einer Berücksichtigung kontinuierkeitsfeindlichen Organwillens einräumt.

B. Die bisherige Entwicklung der Lehre von der ipso-facto-Nachfolge zwischen internationalen Organisationen und die Grundlagen dieser Lehre

I. Die bisherige Entwicklung der Lehre von der "automatic succession"

Schon in der Schrifttumsdiskussion über das erste Südwestafrikagutachten des IGH - vereinzelt auch schon bei der Behandlung der Palästinafrage - finden sich im Rahmen der Gutachtenskritik teilweise Ansätze zu einer allgemeinen Erörterung des Problems einer ipso-facto-Nachfolge zwischen internationalen Organisationen. Sie sollen hier nicht wiederholt werden. Im Anschluss an jenes Gutachten und die daran anknüpfende Schrifttumsauseinandersetzung entwickelte sich bald eine völkerrechtliche Lehre, die von vornherein bemüht war, unter Herausschälung der dem IGH-Erkenntnis zugrundeliegenden Rechtsgedanken allgemeine Grundsätze über eine ipso-facto-Nachfolge zwischen internationalen Organisationen zu entwickeln.

1. Sir Gerald FITZMAURICE

Die Überzeugung, dass dem Gutachten ein allgemein gültiger Grundsatz für einen Übergang von Verantwortlichkeiten zwischen internationalen Organisationen zu entnehmen sei, äusserte zuerst der britische Völkerrechtler und heutige Richter am IGH Sir Gerald FITZMAURICE. In seiner in den Jahren 1950 bis 1952 erschienenen systematischen Gesamtbeurteilung der Rechtsprechung des IGH⁷²⁶⁾ behandelt er das Südwestafrika-

726) C. G. FITZMAURICE, The Law and Procedure of the International Court of Justice, in: The British Yearbook of International Law, Bd. 27 (1950) S. 1-41; Bd. 28 (1951) S. 1 - 28; Bd. 29 (1952) S. 1-62

gutachten in einem eigenen Abschnitt: "Succession or devolution as between International Organizations" ⁷²⁷⁾.

Sich selbst ausdrücklich jeder wertenden Stellungnahme zu den Ausführungen des Gerichts enthaltend, meint er, folgende Feststellungen treffen zu können:

"It would appear, however, that the Court's findings constitute authority for at any rate the two following general propositions:
i) There can be an automatic devolution of functions from an international organization on to another in the event of the extinction of the former.
ii) There is a presumption ^{x)} that such a devolution occurs whenever the following conditions are fulfilled:
a) a given organization becomes extinct but another organization intended generally to take its place comes or has come into being having essentially the same purposes and principles with a similar or analogous constitution and institutions and carrying out broadly the same functions in the same field;
b) the constitutive instrument of the new organization specifically authorizes or enables it to assume and carry out the functions in question" (728).

Eine eigene dogmatische Begründung für diese Thesen versucht FITZMAURICE anschliessend zu geben, indem er den an eine gleichartige Aufgabenerfüllung zweier internationaler Organisationen geknüpften Aufgabenübergang mit dem an einen Übergang der Gebietshoheit geknüpften Übergang "lokaler" Rechte und Pflichten im Recht der Staatennachfolge vergleicht:

727) aaO Bd. 29 (1952) S. 8-10

728) aaO Bd. 29 (1952) S. 8/9; an der im Text mit x) bezeichneten Stelle wird auf eine Fussnote (aaO S. 8 Fn 1) mit folgendem Wortlaut verwiesen: "The matter is purposely not put higher than a presumption because it is clear that in arriving at the conclusion that the rights and functions in question had devolved on the United Nations, the Court was not proceeding on a purely doctrinal basis but was influenced by certain factual considerations relative to the character of the Mandate for South-West-Africa and the effect of certain particular instruments."

"If, for the concept of territorial area, there is substituted that of functional field, then the position might be stated as follows: that just as a territorial area passing from one state to another carries with it all rights and obligations specifically appertaining to that area in a territorial manner, so a functional field 'passing' from one international organization to another (in the sense that the former is extinguished but the latter is created expressly to fulfil the same general purposes, and the extinction of the former is carried out largely on that basis) carries with it the rights, obligations, and functions connected with that field, and appertaining to the capacity to act in it" (729).

Auch zum Anwendungsbereich der "automatic succession" nimmt FITZMAURICE Stellung; beim Erlöschen einer internationalen Organisation und der gleichzeitigen Neuschöpfung einer anderen "like it" unterscheidet er den Fall, dass letztere

"is created ... without any specific indication whether the latter is in fact to replace the former" (730),

und den Fall, dass

"the constitutive instrument of the new organization and related instruments may indicate in what circumstances and under what conditions the organization will take over functions appertaining to the old one" (730).

Für den ersten Fall wird angenommen, dass

"there is nevertheless an automatic devolution of functions with reference to any institution of the former organization, the character and objects of which were similar to a corresponding institution set up by the new organization (e.g. the League institution of Mandates and the United Nations institution of Trusteeship)" (730).

Für letzteren Fall wird hingegen eine Aufgabenübernahme ausserhalb der angegebenen Bedingungen für ausgeschlossen gehalten⁷³⁰⁾.

Die Unterschiede zwischen dem Mehrheitsvotum des IGH im 1. Südwestafrikagutachten und der abweichenden Meinung der Richter Mc NAIR und

729) aaO S. 9

730) aaO S. 9/10

READ führt FITZMAURICE auf die Frage zurück, unter welche der beiden Kategorien Südwestafrika falle; das Gericht habe das Schicksal der Mandatsüberwachungsaufgaben als nicht geregelt und daher der ersten Kategorie unterfallend betrachtet, während die beiden Richter mit abweichender Meinung den 2. Fall für gegeben angesehen hätten ⁷³¹⁾.

2. Das völkerrechtliche Schrifttum der 50er Jahre

Die Auffassung FITZMAURICES ist im allgemeinen völkerrechtlichen Schrifttum der folgenden Jahre nicht ohne Echo geblieben.

Sir Hersch LAUTERPACHT, zu jener Zeit ebenfalls Richter am IGH, gibt 1955 in der achten Auflage des bekannten OPPENHEIMschen Völkerrechtslehrbuchs eine ähnliche These wie die FITZMAURICES (auf die er sich allerdings nicht beruft) als geltendes Völkerrecht wieder:

"While as a rule the devolution of rights and competencies is governed either by the constituent instruments of the organisations in question or by special agreements or decisions of their organs, the requirement of continuity of international life demands that succession should be assumed to operate in all cases where that is consistent with or indicated by the reasonably assumed intention of the parties as interpreted in the light of the purpose of the organisations in question" (732).

Zur etwa gleichen Zeit verbindet Ulrich SCHEUNER ⁷³³⁾ die Problematik der Funktionsüberleitung zwischen internationalen Organisationen mit der im deutschen Nachkriegsstaatsrecht sich herausbildenden Lehre von der "Funktionsnachfolge", nach der auch ohne besondere Zuweisungsnorm

731) aaO S. 10

732) LAUTERPACHT, in: OPPENHEIM-LAUTERPACHT § 84 a S. 168; s. o. zu Fn. 700

733) Ulrich SCHEUNER, Die Funktionsnachfolge und das Problem der staatsrechtlichen Kontinuität, in: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung, Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans NAWIASKY, München 1956, S. 9 - 48

bei Weiterführung einer bestimmten, bisher von einem Träger öffentlicher Verwaltung wahrgenommenen öffentlichen Aufgabe die mit dieser Aufgabenerfüllung verbundenen Rechtsverhältnisse mit übergehen⁷³⁴⁾. Da SCHEUNER von der hier abgelehnten These ausgeht, der IGH habe sich in seinem Südwestafrika-Gutachten allein auf Art. 10 der OVN-Charta, "nicht auf irgend einen Gedanken einer Rechtsnachfolge" gestützt⁷³⁵⁾, meint er zwar im Ergebnis noch feststellen zu müssen,

"dass im heutigen Stande der internationalen Entwicklung, in dem die einzelstaatliche Souveränität immer noch die Basis abgibt, für eine Verwendung des Gedankens einer funktionellen Sukzession bei Bildung und Beendigung internationaler Gemeinschaften mit bestimmten sachlichen Aufgaben noch wenig Raum gegeben ist" (736);

gleichwohl meint er zu der Frage, "ob man die Funktionsnachfolge auch im Völkerrecht anwenden kann"⁷³⁷⁾, dass man sie dort finden könnte,

"wo die Überleitung bestimmter Sachaufgaben von einem Rechtssubjekt auf das andere stattfindet. Das könnte ... bei der Entstehung oder Beendigung supranationaler Gemeinschaften der Fall sein, auf die Staaten Hoheitsaufgaben übertragen haben" (737).

Auch Georg DAHM sieht in der Südwestafrika-Entscheidung "ein interessantes Beispiel dafür, dass der Gedanke der Funktionsnachfolge uU auch im VR (Völkerrecht) anwendbar ist" (738).

734) Vgl. besonders Feuke STEINBÖMER, Die Funktionsnachfolge, Abhandlung zum Arbeits- und Wirtschaftsrecht Bd. 3, Heidelberg 1957; Helmut KAJA, Die Funktionsnachfolge, Bonner rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bonn 1963; vgl. unten 3. Teil, 2. Abschnitt C II

735) SCHEUNER aaO Fn. 133 S. 48

736) aaO S. 48

737) aaO S. 46

738) Georg DAHM, Völkerrecht, Stuttgart 1958 ff. Bd. I S. 565; an anderer Stelle (Bd. II S. 143 zu und in Fn. 13) meint er allerdings, es trete "... das allgemeine Prinzip der Funktionsnachfolge, soweit es etwa anerkannt werden könnte, ... hinter der Sonderregelung der Frage durch VB und VN zurück", obwohl er in Bd. I S. 565 der für den Südwestafrikafall offensichtlich gegenteiligen

Nachdem der IGH in zwei weiteren Gutachten zur Südwestafrika-Frage in den Jahren 1955 und 1956⁷³⁹⁾ bei der für diese Gutachten erforderlichen Auslegung des Gutachtens von 1950 von seinen damaligen Ausführungen nicht abgewichen war, wenn er nach dem vorangegangenen heftigen Schrifttumsstreit es auch vermied, das Wort "succession" zu benutzen⁷⁴⁰⁾, fand die Lehre von dem automatischen Übergang von Verantwortlichkeiten des Völkerbundes auf die Vereinten Nationen erneut eine eingehende positive Würdigung bei dem Franzosen KISS und dem Deutschen HAHN.

3. Alexandre-Charles KISS

Alexandre-Charles KISS beschäftigt sich im Jahre 1961 in seiner Untersuchung über die sich aus der Ersetzung einer internationalen Organisation durch eine andere ergebenden Schwierigkeiten⁷⁴¹⁾ auch mit der Frage,

"si les compétences et les fonctions qui n'ont pas fait l'objet d'une . . . manifestation de volonté (des organisations successeurs de les assumer) peuvent - et doivent - être exercées par la nouvelle organisation" (742),

der Frage also eines automatischen Aufgabenübergangs ausserhalb des Bereichs ausdrücklicher Vereinbarungen, wobei schon in der Fragestellung

Ansicht des IGH (kein Zurücktreten) zugestimmt hatte,
Zur Frage dieses Zurücktretens vgl. auch Hugo J. HAHN, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 1964, S. 193; HAHN wendet dort die "automatic succession" ausdrücklich auf den Fall an, in dem "rules of international legislation" "settle the succession into some functions only and leave the legal fate of the others in abeyance", also auf genau den Fall der nur teilweise abschliessend geregelten Aufgabenüberführung zwischen VB und OVN.

739) I. C. J.; South-West Africa - Voting Procedure, Advisory Opinion of June 7th 1955; I. C. J. Reports 1955, S. 67

I. C. J.; Admissibility of hearings of petitioners by the Committee on South-West Africa, Advisory Opinion of June 1st 1956; I. C. J. Reports 1956, S. 23

740) s. oben zu Fn. 647 - 651

741) Alexandre-Charles KISS, Quelques aspects de la substitution d'une organisation internationale à une autre, in: Annuaire français 1961, S. 463 - 491

742) aaO S. 480

korrekterweise klar herausgestellt wird, dass es sich für die Nachfolgeorganisation nicht nur um ein Recht ("peuvent") zur Erfüllung der automatisch übergegangenen Aufgaben handeln kann, sondern sich für sie auch eine entsprechende Pflicht ("doivent") ergeben könnte.

Er beantwortet die gestellte Frage ausschliesslich mit einem Hinweis auf das IGH-Gutachten vom 11.7.1950; ihm entnimmt er folgenden Lehrsatz:

"Cet avis semble fixer deux conditions au transfert de fonctions d'une organisation internationale disparue à une autre en l'absence de toute manifestation de volonté de cette dernière. Premièrement, ces fonctions doivent survivre à l'organisation qui les avait assumées, - condition qui se réalise, évidemment, le plus facilement, lorsque ces fonctions découlent de l'existence d'une institution. Deuxièmement, il est nécessaire, qu'il existe 'un autre organe international chargé de fonctions analogues encore que non identiques' " (743).

Zu einer Art kurzen dogmatischen Begründung zieht auch KISS das Recht der Staatennachfolge heran:

"Là aussi, les fonctions que devra assumer l'Etat successeur doivent survivre au changement intervenu dans la 'personne', du titulaire des compétences: il s'agira là, principalement, de compétences découlant de l'existence même du territoire étatique et de ses habitants, ou de fonctions assumées en vertu d'obligations internationales présentant un certain caractère d'objectivité" (744).

Dieser "certain caractère d'objectivité", den er im Nachfolgerecht zwischen internationalen Organisationen dann als gegeben ansieht, wenn Funktionen "découlent de l'existence d'une institution", sieht KISS im Staaten- und im Organisationen-Nachfolgerecht bei den "fonctions techniques et administratives" verwirklicht; sie müssten daher auf beiden Rechtsgebieten übergehen. Die "fonctions politiques" hingegen ent-

743) aaO S. 481; der im Zitat hier in Anführungszeichen (') gesetzte Teil ist aus dem IGH-Gutachten vom 11.7.1950 (S. 136) wörtlich übernommen.

744) aaO S. 481

behrten dieses "caractère d'objectivité"; sie gingen im Recht der Staaten-
nachfolge nicht über, sie seien folgerichtig auch bei dem zwischen Völker-
bund und OVN vereinbarten Funktionsübergang 1945/46 beiseitegelassen
worden, sie fielen daher auch nicht unter den automatischen Aufgabenüber-
gang⁷⁴⁵⁾.

Diese nur bei KISS auftauchende Überlegung sei schon hier kurz erläutert.
Mit der Unterscheidung von technischen und administrativen Aufgaben
einerseits und politischen Aufgaben andererseits übernimmt KISS eine im
Staattennachfolgerecht sehr häufig gemachte Unterscheidung⁷⁴⁶⁾; mit der
Anwendung dieses Begriffsschemas auf das Recht internationaler Organi-
sationen führt er jedoch ein dort nicht übliches Begriffsgefüge ein; aus-
gehend von der Vorstellung, dass er sich bei den Völkerbundsmandaten
- und, wenn auch bei KISS nicht ausdrücklich erwähnt, auch bei anderen
Gebieten mit internationalem Status unter Völkerbunds-beteiligung - um
eine Art "internationaler Verwaltung" handle, rechnet KISS ganz offen-
sichtlich diese hier als gebietsbezogen bezeichneten Völkerbundsverant-
wortlichkeiten zu den "fonctions administratives", die er, wie seine Zu-
stimmung zum IGH-Gutachten erweist, als für eine automatische Rechts-
nachfolge in Betracht kommend ansieht. Demgegenüber war bei den Ver-
handlungen 1945/46 immer nur zwischen "technischen" bzw. "unpoliti-
schen" einerseits und "politischen" Funktionen andererseits unterschie-
den worden und waren alle gebietsbezogenen Verantwortlichkeiten des
Völkerbundes zu letzteren gerechnet worden⁷⁴⁷⁾. Die vergleichende Be-
zugnahme auf die Vereinbarungen 1945/46 bei KISS ist also nicht gerecht-
fertigt. Zutreffend als gemeinsames Merkmal der Staattennachfolge und
der Nachfolge bei internationalen Organisationen wird aber von KISS die
Beschränkung auf solche Aufgaben erkannt, bei denen die Notwendigkeit
zur Fortführung aus dem Weiterbestand eines bestimmten Rechtsstatus⁷
folgt, dessen Bestand unabhängig ist von der Beibehaltung desselben Ge-
beitshoheitsträgers bzw. der Identität der befassten internationalen Or-
ganisation.

745) aaO S. 481/482

746) vgl. zB Eberhard MENZEL, Völkerrecht, S. 223-225

747) vgl. oben zu Fn. 356, 358, 382, 383, 387

4. Hugo J. HAHN

Die jüngste eingehende Behandlung der "automatic succession" zwischen internationalen Gemeinschaften stammt von Hugo J. HAHN⁷⁴⁸⁾. Nach ihm kann

"automatic succession ... occur only where no rules of international legislation are available to provide for or expressly justify the devolution of functions on a successor body or where they settle the succession into some functions only and leave the legal fate of the others in abeyance" (749).

Ein solcher automatischer Aufgabenübergang ist also auch neben einem Fall der "conventional succession" möglich.

Auch HAHN untersucht zur Klärung dieses Problems fast ausschliesslich das Verhältnis Völkerbund-OVN. Da dort eine "conventional succession" nur bezüglich einzelner Aufgaben stattgefunden habe und somit von einer "universal succession" nicht die Rede sein könne⁷⁵⁰⁾, sei bezüglich aller nicht ausdrücklich übertragenen Aufgaben

"the postulate of an automatic succession ... the major, though not the only, legal basis for claims alleging the right of the United Nations and its organs to exercise powers conferred on the League of Nations" (751).

Eben diese "automatic succession" sieht HAHN vom IGH als Grundlage für den Übergang der Mandatsüberwachungsaufgaben auf die OVN im Gutachten von 1950 bejaht und in den späteren Gutachten von 1955 und 1956 bestätigt:

748) Hugo J. HAHN, Continuity in the Law of International Organization, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 13 (1964) S. 167 - 239 (= teils veränderter Nachdruck aus Duke Law Journal 1962)

749) aaO S. 193

750) aaO S. 195

751) aaO S. 195

"Yet, in the two advisory opinions which in 1955 and 1956 were devoted to the interpretation of the 1950 pronouncement of the Court, there occur passages which come close to Judge Lauterpacht's view, that supervision by the United Nations of the Mandate of South-West Africa constituted an example of automatic succession in the law of international organizations" (752).

Dass in diesen Gutachten nie ausdrücklich von succession die Rede sei, führt HAHN nur darauf zurück, dass sich Schwierigkeiten bei der Anwendung dieses dem Privatrecht entstammenden Begriffs auf die ganz andere Interessenlage bei internationalen Organisationen ergeben hätten ⁷⁵²⁾.

Diese Schwierigkeiten sieht HAHN vor allem in der dem klassischen Völkerrecht zugrundeliegenden Vorstellung einer nur durch ausdrückliche Vereinbarungen einschränkbaren staatlichen Souveränität:

"The subjacent idea was always that restrictions on the sovereignty of states cannot be presumed but must be expressly stipulated to be binding. Since automatic succession as between international organizations of necessity burdens states beyond the obligations imposed on them by express stipulations in treaties and other international acts, inasmuch as they are at least held not to frustrate the exercise of functions by an international institution assumed on the basis of automatic succession, that kind of succession as among international organizations runs counter to an accepted pattern" (754).

Diese dem klassischen Völkerrecht zugrundeliegende Vorstellung von der einzelstaatlichen Souveränität beherrscht nach HAHN aber nicht mehr den internationale Organisationen betreffenden Teil des modernen Völkerrechts:

"Wide fields of international public law, notably in the domain of interstate relationships, continue to be under the reign of that precept. Yet, it is hardly questionable that in the law of international organizations the interpretation and application of rules of law come more and more under the influence of a distinctly different legal doctrine, that of the functional field.

752) aaO S. 197

753) aaO S. 197/198

754) aaO S. 198

Where a norm cannot be rendered effective except through the assumption by a new intergovernmental body of specific functions - as distinguished from their entirety - exercised by a defunct international instance and not handed over to a successor, the new body may accordingly assume these functions notwithstanding the silence of conventional international law. The court avoids the word 'succession' for that process and thus takes into account the absence of the normative machinery which makes automatic succession work in private law. Instead it invokes the plea of necessity by explaining that the only means to make the mandate system work consists in the assumption of certain of the League's functions by the United Nations" (754).

Nach einem Hinweis auf die unterschiedliche Lage in der Nachfolgeproblematik bei weltweiten und gebietlich begrenzten internationalen Organisationen kommt HAHN zu dem Schluss, die unter Vermeidung des Begriffs "succession" vom IGH gewählte Lösung sei die gegenwärtig bestmögliche:

"Until the present, however, the best international practice has to offer in the absence of treaty stipulations or their equivalent is an assumption of certain functions of a defunct international body by a new organization on the basis that such assumption is necessary for the effective exercise of the other functions of the new body" (755).

In der diesem Abschnitt zugehörigen Fussnote ⁷⁵⁶⁾ vergleicht auch HAHN diese Art des automatischen Aufgabenübergangs mit dem deutschen Rechtsbegriff der Funktionsnachfolge:

"To this extent, the concept of Funktionsnachfolge ... finds expression in the law of international organizations also."

755) aaO S. 199
756) Fn. 170 S. 199

5. Hungdah CHIU

Kritisch mit der Theorie der "automatic succession" hat sich neuerdings Hungdah CHIU auseinandergesetzt⁷⁵⁷⁾. Er meint zunächst, das IGH-Gutachten von 1950 beruhe nicht auf der Theorie der "automatic succession", sondern auf der Annahme eines "implied transfer" der früheren VB-Aufgaben auf die OVN;⁷⁵⁸⁾ den Begriff der "automatic succession" habe das Gericht weder erwähnt noch begründet⁷⁵⁹⁾.

CHIU vergleicht dann die Nachfolge zwischen internationalen Organisationen mit der Staatennachfolge und kommt zu dem Ergebnis, dass beide nicht zu vergleichen seien: Grund für die Ausbildung von Regeln über die Staatennachfolge sei allein ein Gebietswechsel; er und die sich aus ihm ergebenden zahlreichen, regelungsbedürftigen Probleme schufen den "legal nexus" zwischen Vorgänger- und Nachfolgestaat. Im Recht der Nachfolge zwischen internationalen Organisationen gebe es kein entsprechendes "basic object - such as territory - which can create the legal nexus between organisations"⁷⁶⁰⁾. Die Ausführungen FITZMAURICES hierzu weist CHIU zurück⁷⁶¹⁾.

Als weiteres Argument gegen eine Organisationsnachfolge zieht CHIU die bei internationalen Organisationen bestehende Möglichkeit eines kurzzeitigen Nebeneinanderbestehens der alten und der neuen Organisation heran; die Annahme eines automatischen Aufgabenübergangs schaffe hier Schwierigkeiten; ausserdem sei ja die Möglichkeit einer vertraglichen Einigung gegeben⁶⁷¹⁾.

CHIU glaubt dann folgende Schlussfolgerung treffen zu können:

-
- 757) Hungdah CHIU, Succession in international organisations, in:
The International and comparative Law Quarterly 14 (1965) S. 83-120
- 758) aaO S. 114/115
- 759) aaO S. 114/115
- 760) aaO S. 116
- 761) aaO S. 117

"In view of the above-stated observation, it would be impossible to say that any substantive rules governing international organisation succession have emerged from the practice of international organisations. The question of succession is governed by one of the fundamental principles of international law - the principle of consent" (762).

Selbst abweichend von diesem Prinzip lässt CHIU dann allerdings die einseitige Erklärung der Nachfolgeorganisation, bestimmte nicht übertragene Aufgaben übernehmen zu wollen, als ausreichenden Übergangsgrund zu, ohne hierfür eine Begründung zu geben:

"It is always left to the discretion of the successor organisation whether to take over assets, duties, rights or functions of the predecessor organisation" (762) und
"It is true, that as a matter of convenience (?) or necessity (?) successor organisations have in practice assumed some rights, duties or functions of the predecessor organisations, but the succession to any of these items has been the voluntary act of the successor organisation" (763).

II. Die Grundlagen der Annahme einer Ipso-facto-Nachfolge im Schrifttum zum Südwestafrika-Gutachten des IGH und in der Lehre von der "automatic succession"

Zur Rechtfertigung der Annahme eines ipso-facto-Übergangs von VB-Aufgaben auf die OVN, insofern also zur Annahme einer Nachfolge zwischen beiden Organisationen, werden in der Lehre von der "automatic succession" und im Schrifttum zum Südwestafrika-Gutachten des IGH, an das vor allem diese Lehre anknüpft, verschiedene Gesichtspunkte angeführt.

762) aaO S. 119

763) aaO S. 120; die Fragezeichen sind im Original nicht vorhanden.

1. Stillschweigende Übertragung von Aufgaben

Naheliegen konnte zunächst der Versuch, mangels ausdrücklicher Übertragung wenigstens in einer stillschweigenden Übertragung der Aufgaben eine Grundlage für einen Aufgabenübergang zu finden. Solche Überlegungen scheinen sich, besonders auch nach Ansicht von CHIU, im IGH-Gutachten von 1950 zu finden, insofern als dort betont wird, dass ebenso wie die Schöpfer der VB-Satzung bei der Schaffung des Mandatssystems von der Notwendigkeit internationaler Überwachung ausgegangen seien, auch "the authors of the Charter had in mind the same necessity" ⁷⁶⁴). Deutlicher als bei dieser vagen Erwähnung einer entsprechenden Übereinstimmung zwischen VB und OVN scheint bei LAUTERPACHT auf die Absicht der Beteiligten abgestellt zu werden, insofern als er äussert

"that succession should be assumed to operate in all cases where that is consistent with or indicated by the ... assumed ... intention of the parties ..." (765).

Eine eingehende Betrachtung beider Textstellen - der einzigen, in denen der Gedanke stillschweigender Übertragung anzuklingen scheint - zeigt jedoch, dass auch hier, ebenso wie im sonstigen Schrifttum, nicht auf eine Auslegung irgendwelcher als stillschweigender Übertragungsakte ausdeutbarer Handlungen abgestellt wird, sondern entweder nur auf die gleichmässige Anerkennung der Überwachungsnotwendigkeit durch VB und OVN - als Indiz für die allgemeine Geltung der die Entscheidungen tragenden "objective elements" - hingewiesen werden soll ⁷⁶⁶), oder aber es sich um ein bewusstes In-Beziehung-Setzen zur bisher allein denkbaren "conventional succession" handelt. Denn auch LAUTERPACHT stellt in der zitierten Stelle ja nicht auf einen tatsächlich geäusserten Willen der beteiligten Organisationen ab, auch für ihn ist nicht ein solcher Wille der Beteiligten maßgebend; er lässt es genügen, wenn eine Nachfolge nur in Einklang gebracht werden kann ("is consistent with") mit der

764) IGH-Gutachten vom 11.7.1950; I. C. J. Reports 1950, S. 136

765) in OPPENHEIM-LAUTERPACHT 8. Aufl. § 84 a S. 168

766) Vgl. oben 3. Teil, 1. Abschnitt B III 2 c zu Fn. 652, 654; sowie die Klarstellung mehrerer am Gutachten beteiligten Richter, dass "l'Avis ne s'attache pas à l'idée de pouvoirs transférés" (ICJ Reports 1956, S. 66/67)

vernünftigerweise anzunehmenden ("reasonably assumed") Absicht der Parteien, die nun wiederum nicht aus wirklichen Äusserungen der Organe zu entnehmen ist, sondern daraus, wie sie sich aus dem Organisationszweck ergeben müsste. Anders als bei einer denkbaren stillschweigenden "conventional succession" wird hier also gar nicht ein Rechtsgrund für einen Aufgabenübergang in Gestalt einer Willensäusserung der Beteiligten gesucht, sondern es wird nur eine Grenze abgesteckt für die Anwendbarkeit eines sich aus anderen Rechtsgründen vollziehenden automatischen Aufgabenübergangs, eine Grenze, die dann trotz der überflüssigen Zwischenschaltung der "reasonably assumed intention" allein in der Vereinbarkeit mit dem objektiv feststellbaren Organisationszweck liegt.

Der Gedanke einer stillschweigenden Aufgabenübertragung wird im Schrifttum also nirgendwo als der "automatic succession" zugrundeliegend betrachtet. Die Verfechter dieser Lehre versuchen vielmehr, sofern überhaupt eine eingehende Betrachtung unternommen wird, andere Gesichtspunkte heranzuziehen; auch auf eine nur vergleichende Betrachtung der "conventional succession" wird zumeist verzichtet.

2. Die Parallele zur Staatennachfolge

Noch wenig Aufschluss über die Grundlagen für die Annahme eines automatischen Aufgabenübergangs geben dabei jene frühen Schrifttumsäusserungen, in denen zur Begründung einfach auf eine Stellung der OVN als "defacto-successor"⁷⁶⁷⁾ oder als "Erbe"⁷⁶⁸⁾ hingewiesen wird.

Immerhin wird hier schon auf eine vom Willen der Beteiligten unabhängig sich an objektiven Gegebenheiten ausrichtende tatsächliche Nachfolgestel-

767) John Quincy WRIGHT, Harvard Law Review 62 (1948/49) S. 1425; s. oben zu Fn. 688

768) Stellungnahme der ägyptischen Regierung, s. oben zu Fn. 691: "L'Organisation des Nations Unies ayant hérité des pouvoirs..."

lung als ausreichende Rechtsgrundlage für einen Aufgabenübergang abgestellt und insofern eine Parallele zu dem sich in ähnlicher Weise an objektiven Gegebenheiten ausrichtenden Recht der "Staattennachfolge" bezogen.

Deutlich herausgearbeitet wird dann diese Parallele bei FITZMAURICE. Er untersucht die Möglichkeit einer Anwendung der Grundsätze der Staatennachfolge im Recht der internationalen Organisationen und prüft, ob anstelle der territorialen Identität, die dort als für Annahme von Staatenidentität (bzw. für Annahme einer Rechtsnachfolge zwischen den Staaten) ausreichend angesehen wird, ähnlich bei der Organisationennachfolge als ausreichendes, identitätsbegründendes (bzw. die Annahme einer Rechtsnachfolge rechtfertigendes) objektives Merkmal die Wahrnehmung gleicher Aufgaben gesetzt werden könne⁷⁶⁹⁾. Mit dieser "doctrine of the functional field"⁷⁷⁰⁾ wird also der Versuch unternommen, das Recht der Nachfolge zwischen internationalen Organisationen in gleicher Weise an ausschliesslich objektiven Gegebenheiten - also im Grundsatz unabhängig vom Beteiligtenwillen - auszurichten, wie es schon auf einem Teilgebiet der Staatennachfolge seit jeher geschieht.

3. Die Betonung der Eigenschaft als "representative of the international community"

Ergänzt und etwas modifiziert wird der oben ausgeführte Gesichtspunkt der "funktionellen Identität" noch durch einen Hinweis auf die besondere Stellung von VB und OVN, der besonders von seiten der OVN selbst - durch ihren Vertreter KERNO vor dem IGH⁷⁷¹⁾ - herausgestellt worden ist.

769) Vgl. oben 3. Teil, 2. Abschnitt B I 1

770) FITZMAURICE aaO; s. o. zu Fn. 729

771) Ivan S. KERNO, Exposé de M. ...; in: Pleadings 1950, S. 160 - 238, S. 211/212; vgl. oben zu Fn. 692 - 696

Nicht nur im Hinblick auf einen weitgehend gleichen Aufgabenbereich können VB und OVN als identisch angesehen werden. Auch das Selbstverständnis als "representative of the international community" haben beide Organisationen gemeinsam, wobei sie zur Rechtfertigung dieses Selbstverständnisses auf entsprechende Zielsetzungen in der Satzung bzw. Charta und auf das Fehlen anderer Organisationen, die einen entsprechenden Anspruch erheben könnten, verweisen können und wobei die OVN auch tatsächlich auf eine fast ausnahmslose Mitgliedschaft der bestehenden Staaten hinweisen kann.

Dieses somit auch durch tatsächliche Gegebenheiten gerechtfertigte gleichartige Selbstverständnis ist nicht nur ein zusätzliches Argument für die Annahme einer Art Identität oder Gleichartigkeit, wie sie zur Begründung einer Rechtsnachfolge ausreichen könnte⁷⁷²⁾; sie könnte eine ipso-facto-Nachfolge auch anderweitig rechtfertigen. Falls die sich in einzelnen Rechten und Pflichten konkretisierenden Aufgabenstellungen des VB nicht allein solche dieses von den Staaten geschaffenen Völkerrechtssubjekts waren, falls hier vielmehr erstmals Rechte und Pflichten "der Staaten-gemeinschaft", "der Völkergemeinschaft" oder der "international community" begründet wurden, für die der Völkerbund nur rechtstechnisches Zuordnungssubjekt sein sollte, würden diese Rechte und Pflichten, da ihre wahren Träger fortbestehen, als unabhängig vom Bestand dieses nur rechtstechnischen Zuordnungssubjektes angesehen werden und als mit der Neuschaffung eines anderen gleichartigen Zuordnungssubjektes - der OVN - ohne weiteres diesem zufallend betrachtet werden können.

772) Die zitierte Äusserung KERNOS scheint für die Annahme einer die Rechtsnachfolge begrifflich ausschliessenden Identität zu sprechen. Da jedoch Identitätsanordnung und Rechtsnachfolgeanordnung hier gleichermaßen Ausprägungen einer von der Rechtsordnung gewünschten Kontinuität sind, können derartige Äusserungen auch bei einer Untersuchung, ob Rechtsnachfolge gerechtfertigt ist, herangezogen werden (s. oben 3. Teil, 2. Abschnitt A).

4. Der Hinweis auf objektive Gegebenheiten

In diesen zuletzt umrissenen Gedankengang würden auch die am häufigsten zur Begründung eines Aufgabenübergangs angeführten Gesichtspunkte passen, jene Äusserungen im Schrifttum, die in Übereinstimmung mit dem IGH⁷⁷³⁾ auf die "objective elements of the situation"⁷⁷⁴⁾, auf die "éléments objectifs"⁷⁷⁵⁾, auf die Notwendigkeit des "safeguarding the sacred trust of civilization"⁷⁷⁶⁾ abstellen und an die bei den monographischen Darstellungen der "automatic succession" besonders KISS anknüpft, indem er die Rechtsnachfolge auf jene Fälle beschränkt, in denen die übergehenden Pflichten einen "certain caractère d'objectivité"⁷⁷⁷⁾ aufweisen.

Nur wer die Möglichkeit "objektiver", d.h. nicht nur gegenüber bestimmten Völkerrechtssubjekten bestehender Pflichten annimmt, wer insbesondere diesen Pflichten entsprechende Rechte oder Aufgaben der Völkergemeinschaft - etwa in Gestalt eines "sacred trust of civilization" bejaht, nur wer also nicht die Rechte und Pflichten als allein gegenüber dem Partner VB als einem in seinem Bestand vom Willen seiner Mitglieder abhängigen Rechtssubjekt bestehend betrachtet, sondern wer hier den VB nur als Organ der Völkergemeinschaft, als eine Art Treuhänder für sie oder eben als blosses rechtstechnisches Zuordnungssubjekt für in Wahrheit allgemein bindende, "objektiv bestehende" Rechtsverhältnisse begreift, steht vor der Notwendigkeit, einem objektiven Charakter dieser Rechts- und dieser Pflichtenstellungen auch nach Erlöschen des VB Rechnung zu tragen.

Allen diesen zuletzt zitierten Äusserungen im Schrifttum liegen also unausgesprochen ähnliche Vorstellungen, wie sie die OVN durch KERNO vertreten hat, zugrunde.

773) Vgl. oben zu Fn. 650

774) Vgl. oben zu Fn. 652 (WINIARSKI)

775) Vgl. oben zu Fn. 654 (IGH-Richter)

776) Vgl. oben zu Fn. 659 (VERZIL): vgl. auch zu Fn. 656, 658, 660

777) Vgl. oben zu Fn. 744 (KISS)

5. Zusammenfassung

Nur scheinbar werden also im Schrifttum ganz unterschiedliche Begründungen für die Annahme eines automatischen Aufgabenübergangs gegeben. In Wirklichkeit werden nur jeweils unterschiedliche Einzelgesichtspunkte herausgestellt und betont, die sich sämtlich aus einer überall zugrundeliegenden besonderen Problemstellung der modernen Völkerrechtsentwicklung ergeben.

Mit der Schaffung des VB als eines weltweite Geltung beanspruchenden und darin auch weitgehend anerkannten "Staatengemeinschaftsorgans" mit Völkerrechtssubjektivität erkannte das Völkerrecht auch bald Aufgabenstellungen an, aus denen sich Rechtsbeziehungen nicht mehr nur zwischen den Staaten als den "klassischen" Völkerrechtssubjekten ergaben, sondern auch Berechtigungen und Verpflichtungen der in Gestalt des VB auftretenden Staatengemeinschaft.

Insbesondere bei der Schaffung der hier in Teil I behandelten Gebiete mit internationalem Status konnte man zwar an vereinzelt auch vorher bekannte Fälle eines etwaigen "objektiven Status" ⁷⁷⁸⁾ anknüpfen; während dort jedoch auch die etwa schon als "objektiv" bezeichneten, aus dem Status sich ergebenden Berechtigungen und Verpflichtungen nur als Vertrags-Rechte und -Pflichten gegenüber dem hier grösseren Kreis der Partner des zugrundeliegenden multilateralen Vertrags begriffen wurden, wurden nunmehr in grösserer Zahl objektiv geltende Rechtsstellungen geschaffen, die gegenüber der sich im VB verkörpernden Staatengemeinschaft überhaupt bestanden und deren Erfüllung von potentiell jedem - d. h. von jedem Mitglied des im Grundsatz allen Staaten zum Beitritt offenstehenden VB - Mitglied der Staatengemeinschaft sollte verlangt werden können, wenn auch zum Teil nur über den VB.

778) etwa bei den Alandsinseln; vgl. oben 1. Teil, 1. Abschnitt B IV 1 a; 1. Teil, 2. Abschnitt B I zu Fn. 291

Mit der Anerkennung solcher Rechtsbeziehungen, die nicht mehr nur gegenüber Staaten - für die ein Nachfolgerecht anerkannt war - oder als deren "Marionetten" zu begreifenden internationalen Organisationen bestanden, sondern gegenüber einem Organ der Staatengemeinschaft, das erstmals als für diese handelnd Rechtsträger war, ergab sich auch hier das bisher nur für den Bereich der Staatennachfolge einigermaßen gelöste Problem der Kontinuitätssicherung.

In deutlicher Parallele zum Recht der Staatennachfolge suchten einige Autoren die dort gewonnenen Grundsätze auf das Recht der internationalen Organisationen zu übernehmen, indem sie nur für das bei der Staatennachfolge identitätsbegründende "concept of territorial area" hier das eine Nachfolge rechtfertigende "concept of functional field" setzten.

Allgemeiner wird die Parallele dort gezogen, wo einfach auf den objektiven Charakter der VB-Rechtsbeziehungen hingewiesen und damit einfach die Notwendigkeit betont wird, die Kontinuität dieser Rechtsbeziehungen ebenso zu sichern oder zumindest zu regeln, wie das für die rein vertraglichen - "contractual" - Rechtsbeziehungen durch das Recht der Staatennachfolge geschehen ist.

Die Besonderheiten der universellen internationalen Organisationen werden besonders dort hervorgehoben, wo auf ihre gemeinsame Eigenschaft als blosses Organ der hinter ihr stehenden Staatengemeinschaft, für die sie nur als jeweilige rechtstechnische Zuordnungssubjekte handelten, hingewiesen wird.

In jedem Fall wird auf die Notwendigkeit der Erhaltung der im Interesse der Staatengemeinschaft geschaffenen "objektiven" Rechtsstellungen abgestellt und diese Notwendigkeit als ausreichender Grund für die Annahme einer Nachfolge zwischen VB und OVN angesehen. Ob eine solche Notwendigkeit der Erhaltung objektiv bestehender Rechtsstellungen im Interesse der Staatengemeinschaft die Annahme einer ipso-facto-Nachfolge uU auch gegen den Willen der Beteiligten wirklich zu rechtfertigen

vermag, soll an Hand einer vergleichenden Betrachtung der sonstigen Völkerrechtspraxis und anderer Rechtsgebiete untersucht werden.

C. Ipso-facto-Nachfolge in anderen Rechtsgebieten

Zur Untersuchung der Frage, ob die vom IGH und im Schrifttum zur Begründung einer (Teil-)Nachfolge zwischen VB und OVN angestellten Erwägungen es rechtfertigen, hier eine vom Willen der Beteiligten unabhängige und sich nicht auf ausdrückliche Vereinbarungen oder geschriebene Normen des Völkerrechts stützende Rechtsnachfolge als gleichwohl nach dem geltenden Völkerrecht gegeben anzusehen, erscheint es nützlich zu prüfen, ob auch in anderen Fällen nach Ansicht der Rechtswissenschaft ähnliche Erwägungen ausreichend sind, ein ähnliches Nachfolgeverhältnis als von der Rechtsordnung geboten zu betrachten, insbesondere zu untersuchen, worauf sich dort die Überzeugung von der Rechtsnotwendigkeit einer solchen Regelung als Voraussetzung für die Annahme von Gewohnheitsrecht stützt.

Für eine solche vergleichende Betrachtung kommen alle diejenigen Fälle in Betracht, in denen ebenfalls ein Nachfolgeverhältnis einmal unabhängig von entsprechenden Parteivereinbarungen und zum anderen ohne Grundlage in einer geschriebenen Rechtsnorm angenommen worden ist. Die Erwägungen, die dort die Überzeugung von der Rechtsnotwendigkeit der gewohnheitsrechtlichen Annahme eines Nachfolgeverhältnisses begründen, sind zu untersuchen, wobei zunächst Fälle aus dem Völkerrecht, sodann solche aus dem innerstaatlichen Recht herangezogen werden sollen.

I. Nachfolgeverhältnisse im Völkerrecht

Im Bereich des Völkerrechts liegt es zunächst nahe, ausserhalb des bisher ausschliesslich betrachteten Hauptfalles einer Nachfolgeproblemstellung, ausserhalb des Verhältnisses zwischen VB und OVN also, in den Rechtsbeziehungen sonstiger internationaler Organisationen nach Vergleichsfällen zu suchen.

1. Ipso-facto-Nachfolge zwischen anderen internationalen Organisationen

Vergleichend sind dabei vor allem jene Fälle heranzuziehen, in denen, meist als Folge des 2. Weltkriegs, eine Reihe von Spezialorganisationen - zum Teil in engerer oder loser Verbindung zum VB - abgelöst wurden durch ähnliche neue Organisationen - die ihrerseits zum Teil organisatorisch mit der OVN verbunden sind.

Bei den einzelnen Organisationen wurden jeweils unterschiedliche Wege beschritten.

In einigen Fällen begnügte man sich damit, durch Satzungsänderungen Organisationszweck und konkrete Aufgabenstellung den veränderten Umständen anzupassen; so erhielt etwa der Weltpostverein am 3.10.1957 eine neue Verfassung, die die 1878 geschlossene und zwischen 1885 und 1952 schon vielfach abgeänderte Konvention ablöste, ohne dass dabei die Identität der Organisation berührt wurde⁷⁷⁹⁾.

In den meisten Fällen dagegen wurde die alte Organisation abgelöst im Hinblick darauf, dass eine ähnliche neue zwischenzeitlich geschaffen worden war oder kurz darauf geschaffen werden sollte. So wurde das

⁷⁷⁹⁾ Vgl. die eingehende Darstellung bei Hungdah CHIU in: International Law Quarterly 1965, S. 84 - 86

im Jahre 1905 gebildete International Institute of Agriculture (IIA) am 27.2.1948 aufgelöst mit Rücksicht darauf, dass am 16.10.1945 die Food and Agriculture Organization (FAO) mit gleicher Aufgabenstellung geschaffen worden war⁷⁸⁰). Als Ersatzorganisation für das 1903 errichtete Office International d'Hygiène Publique (OIHP) wurde am 7.4.1948 die Weltgesundheitsorganisation (WHO; OMS) errichtet, auf die dann am 15.11.1950 Vermögen und Aufgaben des daraufhin aufgelösten OIHP übertragen wurden⁷⁸¹). Die im Jahre 1878 gegründete Internationale Meteorologische Organisation (IMO) übertrug Aufgaben und Vermögen am 4.4.1951 auf die am 23.3.1950 gegründete World Meteorological Organisation (WMO)⁷⁸²). Die am 4.11.1946 gegründete United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation (UNESCO) übernahm noch im selben Jahre die Aufgaben des von 1926 bis zum 31.12.1946 bestehenden International Institute of Intellectual Co-operation (IIIC)⁷⁸³). Der im Jahre 1920 gegründete Ständige Internationale Gerichtshof (CPIJ) wurde am 19.4.1946 aufgelöst, nachdem seine Aufgaben mit der OVN-Charta auf den am 24.10.1945 errichteten Internationalen Gerichtshof (ICJ/CIJ) übertragen worden waren⁷⁸⁴). Die Aufgaben der Commission Internationale de Navigation Aérienne (CINA) und des Comité International Technique d'Experts Juridiques Aériens (CITEJA) wurden von der am 4.4.1947 gebildeten International Civil Aviation Organisation (ICAO) übernommen; die Vorgängerorganisationen lösten sich daraufhin auf⁷⁸⁵).

Diese - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - angeführten Fälle ergeben jedoch keine für die Untersuchung brauchbaren Vergleichssachverhalte. Einmal sind die diesen Organisationen obliegenden Aufgaben zumeist rein "technischer" oder humanitärer Natur, ihre Kompetenzen beeinträch-

780) Vgl. CHIU aaO S. 89

781) Vgl. CHIU aaO S. 89; KISS, Annuaire Français 1961, S. 467

782) Vgl. CHIU aaO S. 89

783) Vgl. CHIU aaO S. 89/90

784) Vgl. CHIU aaO S. 90; KISS aaO S. 470/471

785) Vgl. CHIU aaO S. 90; KISS aaO S. 468/469; R.A. DRAPER, Transmission from CITEJA to the Legal Committee of ICAO, in: American Journal of International Law 1948, S. 155 - 157

tigen nicht die Souveränitätsrechte der Staaten; für sie entstehen meist nur Verpflichtungen zu finanziellen Beiträgen, wohingegen Gegenstand dieser Untersuchung "politische" Kompetenzen internationaler Organisationen sind. Zum anderen liegen in den Fällen einer Nachfolge zwischen anderen internationalen Organisationen in jedem Falle ausdrückliche Übernahmeregelungen vor, sei es in Form von Vereinbarungen zwischen den Organisationen, sei es in Form von die Übernahme regelnden Satzungsbestimmungen der neuen Organisation, sei es in Form von gesonderten Beschlüssen der Organe oder der Mitgliedstaaten der neuen Organisation, in denen dieselben Pflichten wie gegenüber der alten Organisation übernommen werden. Für eine Anwendung oder Ausbildung von ipso-facto-Übergangsregelungen bleibt somit kein Raum.

Als Vergleichsfälle kommen auch nicht die vorhandenen regionalen Organisationen in Gestalt von Wirtschaftsgemeinschaften oder Militärbündnissen in Betracht. Einmal fehlt es diesen Organisationen zum Teil schon an der Völkerrechtsfähigkeit, so dass sie schon aus diesem Grunde VB und OVN nicht vergleichbar sind. Zum anderen lässt sich auch eine Art Nachfolgeverhältnis hier deshalb nicht feststellen, weil selbst in den seltenen Fällen, in denen eine "alte" und eine "neue" Organisation mit weitgehend denselben Mitgliedern festgestellt werden könnten, doch zumeist eine unterschiedliche Zielsetzung, die sich aus geänderten militärischen, politischen oder wirtschaftlichen Kräfteverhältnissen der Beteiligten oder der Umwelt ergibt, jede Gleichartigkeit ausschließt. Der einzige möglicherweise in Betracht kommende Fall eines möglichen Nachfolgeverhältnisses, der der Organization for European Economic Cooperation (OEEC) und der Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)⁷⁸⁶⁾, ist trotz der allein in diesem Fall überhaupt erörterten ipso-facto-Nachfolge⁷⁸⁶⁾ wegen der dort überwiegend wirtschaftlichen Problemstellung kaum brauchbar.

786) Vgl. hierzu die eingehende Erörterung bei Hugo J. HAHN, Continuity in the Law of International Organization, in: Österr-ZföfR XIII (1964) S. 167 - 239; Part two: The transition from OEEC to OECD aaO S. 209 - 235

Aus dem Bereich anderer internationaler Organisationen sind somit Vergleichssachverhalte nicht zu gewinnen.

2. Ipso-facto-Nachfolge zwischen Staaten

Die einzige Fallgruppe einer möglichen automatischen Nachfolge im Bereich des Völkerrechts, die somit noch für eine Motivvergleichung in Betracht kommt, ist die der Nachfolgefälle zwischen Staaten.

"Staatsukzession (i. e. S.) ist die Nachfolge eines Staates in Rechte und Pflichten eines anderen Staates als Folge der Erstreckung seiner ... Staatsgewalt auf Gebiete, welche bisher der Staatsgewalt des anderen Staates unterstellt waren" ⁷⁸⁷⁾. Völkerrechtliche Nichtidentität der beiden betroffenen Staaten wird in dieser Begriffsbestimmung vorausgesetzt ⁷⁸⁸⁾. Da aber die Bestimmung der Identität der Staaten auch als rechtstechnisches Gestaltungsmittel zur Sicherung von Rechtskontinuität benutzt wird oder zumindest werden kann (s. oben A), sollen hier zum Recht der "Staaten-nachfolge" (in einem weiteren Sinne) nicht nur die Rechtsregeln gerechnet werden, die nur den Rechte-oder Pflichtenübergang zwischen Staaten betreffen, deren Nichtidentität feststeht, sondern auch diejenigen, die unabhängig von der etwa fehlenden staatsrechtlichen Kontinuität völkerrechtliche Identität normieren und damit den Fortbestand der völkerrechtlichen Verpflichtungen herbeiführen.

787) Walter SCHOENBORN, Staatsukzessionen, Berlin etc. 1913, S. 6

788) ders. aaO S. 13

a) (Der Anwendungsbereich der gewohnheitsrechtlichen Sätze
über die Staatennachfolge)

Inwieweit es heute völkerrechtliches Gewohnheitsrecht auf dem Gebiet der Staatennachfolge gibt, ist überaus umstritten. Eine auch nur annähernd vollständige Aufzählung der in dieser Frage vertretenen Meinungen kann nicht Aufgabe dieser Untersuchung sein; nicht der Umfang der völkergewohnheitsrechtlichen Staatennachfolge interessiert hier; es soll nur festgestellt werden, inwieweit überhaupt das Bestehen solchen Rechtes anerkannt oder gelehnet wird, um dann die Motive, die Schrifttum und Völkerrechtspraxis ggfs. zur Anerkennung solcher Rechtssätze veranlassen, vergleichend zur Erörterung der Organisationsnachfolge heranziehen zu können. Der Streit über das Bestehen derartigen Völkergewohnheitsrechts wird kompliziert dadurch, dass die Völkerrechtspraxis gerade wegen der Unsicherheit dieses Rechtsgebiets bestrebt ist, in möglichst allen Anwendungsfällen der Rechtsnachfolge vertragliche Regelungen zu erreichen, neben denen dann nur wenig Anwendungsfälle für Gewohnheitsrecht bleiben. Gerade dieses Vorherrschen vertraglicher Regelungen ist aber nicht Indiz gegen die Geltung entsprechenden Gewohnheitsrechts, sondern vielfach gerade erst Bestätigung für dieses Recht. Hätten die betreffenden Staaten nicht damit rechnen müssen, dass sie auf Grund bestimmter Pflichten, die gewohnheitsrechtlich als auf sie übergegangen gälten, in Anspruch genommen werden würden, wären sie vielfach zu einer vertraglichen Bestätigung dieses Pflichtenübergangs kaum bereit gewesen.

Nur selten wird denn auch das Bestehen einschlägigen Völkergewohnheitsrechts gelehnet ⁷⁸⁹⁾.

Die ganz überwiegende Ansicht im Schrifttum bejaht demgegenüber gewohnheitsrechtliche Sätze über die Staatennachfolge. Im älteren Schrift-

789) Max HUBER, Die Staatensuccession, Völkerrechtliche und staatsrechtliche Praxis im 19. Jahrhundert, Leipzig 1898;
A. B. KEITH, The Theory of State succession with special reference to English and Colonial Law, London 1907

tum wird das vielfach naturrechtlich begründet im Anschluss an die GROTIUS-Stelle:

"Heredis personam, quoad domini tam publici quam privati continuationem, pro eadem censi cum defuncti persona, certi est iuris" (790).

Das neuere Schrifttum stellt dagegen zur Begründung mehr auf Notwendigkeiten des internationalen Zusammenlebens, die eine, wenn auch abgemilderte Anwendung der Theorie der Gesamtnachfolge erforderten, ab⁷⁹¹⁾, oder es beschränkt sich darauf, gewisse gewohnheitsrechtliche Sätze induktiv aus vergleichender Betrachtung der Völkerrechtspraxis zu gewinnen⁷⁹²⁾.

Über die Frage, wie weit im einzelnen der Bereich eines so ermittelten Rechts der Staatennachfolge geht, ist man im Schrifttum sehr unterschiedlicher Ansicht. Fast immer wird differenziert: Während bei völkerrechtlicher Identität zweier Staaten in der Regel alle Bindungen fortbestehen sollen, sollen bei der Staatennachfolge im engeren Sinne, also bei Gebietsübergängen, nicht alle, sondern jeweils nur bestimmte Arten von Verträgen den Nachfolgestaat binden; dabei wird die Grenze etwa gezogen zwischen "personal" und "impersonal" oder "dispositive treaties"⁷⁹³⁾, zwischen Verträgen "of a personal" und "of a real nature"⁷⁹⁴⁾, zwischen "legislativen" und sonstigen Verträgen⁷⁹⁵⁾ oder zwischen "lokalisierten" (d.i. speziell auf die übergegangenen Gebietsteile bezüglichen) und sonstigen Verträgen⁷⁹⁶⁾; oder aber es wird darauf abgestellt, ob eine "cogent necessity" für die Annahme eines Nachfolgeverhältnisses vor-

790) Hugo GROTIUS, *De iure belli ac pacis libri tres*, Amsterdam 1642, Lib. II, Cap. IX Paragraph XII; vgl. im übrigen Literaturübersicht bei Friedrich BERBER, *Lehrbuch des Völkerrechts I*, Band, München und Berlin 1960, S. 248

791) so etwa von LAUTERPACHT in OPPENHEIM-LAUTERPACHT, *International Law* 8. Aufl. 1956, § 80; weitere Literatur bei BERBER aaO S. 248

792) so etwa D. (aniel) P. (atrick) O'CONNELL, *International Law* Bd. I S. 426; Robert Willem Gaston de MURALT, *The Problem of State succession with regard to treaties*, Diss. Utrecht 1954, S. 51, 77, 140, 144; Ernst H. FEILCHENFELD, *Public Debts*

liegt⁷⁹⁷⁾; teilweise wird auch das bestehende Gewohnheitsrecht so verstanden, dass "im Zweifel" in bestimmten Fällen eine Rechtsnachfolge anzunehmen sei⁷⁹⁸⁾.

Diese stichwortartige Darstellung mag genügen; aus ihr geht hervor, dass zwar über den Anwendungsbereich, kaum jedoch über das Bestehen gewohnheitsrechtlichen Staatennachfolgerechts Streit besteht.

b) (Die Grundlagen des Staatennachfolgerechts)

Die meisten Autoren beschränken sich bei der Darstellung des Rechts der Staatennachfolge auf eine Darstellung der Völkerrechtspraxis und eine Erörterung der Frage, inwieweit diese Praxis allgemeine Aussagen gestattet. Vergleichsweise selten ist eine Erwähnung der dieser Völkerrechtspraxis zugrundeliegenden Beweggründe, jener Erwägungen, auf die sich die *opinio necessitatis* des Völkergewohnheitsrechts stützt.

Äusserungen hierzu finden sich vor allem in den monographischen Darstellungen des Rechts der Staatennachfolge.

SCHOENBORN, der einen Grossteil der behaupteten Völkerrechtssätze auf dem Gebiet des Staatennachfolgerechts für "höchstens werdendes Recht"⁷⁹⁹⁾ hält, gleichwohl in einigen Fällen aber einräumt, "dass in

and state succession, New York 1931, S. 8 ff.; C. Wilfried JENKS, State succession in respect of law-making treaties, BYIL 1952, S. 105 - 144 (140); sowie die meisten Lehrbücher des Völkerrechts

793) O'CONNELL, International Law I S. 427

794) de MURALT aaO S. 16

795) JENKS aaO S. 140 ff.

796) Vgl. LAUTERPACHT in OPPENHEIM-LAUTERPACHT 82, 159; DAHM, Völkerrecht Bd. I (1958) S. 120

797) O'CONNELL, International Law aaO S. 427

798) Wilhelm SAUER, System des Völkerrechts, Bonn 1952, S. 151

799) Walter SCHOENBORN, Staatensukzessionen, Berlin 1913, S. 12

manchen Beziehungen eine konstante Staatenpraxis als vorhanden anzusehen ist, die sich zum Teil augenscheinlich auf die Überzeugung von der Rechtsnotwendigkeit solchen Verhaltens stützt" ⁷⁹⁹⁾, meint, dass die Völkerrechtspraxis

"in Wahrheit ... durch zwei Gesichtspunkte bedingt (sei): durch das eigene Interesse des Folge-Staates, jede Gebietsveränderung unter tunlichst geringer Erschütterung der bestehenden Verhältnisse vorzunehmen; und durch die Notwendigkeit, auf die anderen Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft Rücksicht zu nehmen, deren Interessen ebenfalls im allgemeinen jeder gewaltsamen oder auch nur einseitigen Veränderung des Bestehenden widerstreben, ganz besonders, soweit dabei auch Rechte, die ihnen bisher zustanden, gefährdet werden könnten" (800).

Er lässt also die Überzeugung von der Rechtsnotwendigkeit sich herleiten aus dem Bedürfnis nach Kontinuitätssicherung.

GUGGENHEIM, der das Ergebnis seiner Untersuchung betont induktiv aus einer Betrachtung der Völkerrechtspraxis schöpft, äussert sich nur sehr am Rande zu den der Überzeugung von der Rechtsnotwendigkeit zugrundeliegenden Erwägungen. Auch er umschreibt aber Sinn und Zweck des gesamten Staatennachfolgerechts dahin, dass nur ein aus der überstaatlichen Rechtsordnung hergeleiteter Rechtssatz

"die rechtliche Staatskontinuität trotz revolutionärer Verfassungsänderung gewährleisten" (801)

könne.

Auch die neueren Monographen stellen den Grundsatz der Kontinuitätssicherung als Hauptzweck des Rechts der Staatennachfolge heraus.

800) ders. aaO S. 11/12

801) Paul GUGGENHEIM, Beiträge zur völkerrechtlichen Lehre vom Staatenwechsel (Staatusukzession), Berlin 1925, S. 17

802) C. Wilfried JENKS; der so betitelte Aufsatz ist erschienen in BYIL XXIX (1952) S. 105 - 144

JENKS, der für die von ihm untersuchte "State succession in respect of law-making treaties" ⁸⁰²⁾ als Ausgangspunkt die Grundsätze über die Fortgeltung des Privatrechts trotz Staatenwechsels nimmt ⁸⁰³⁾, sieht den Zweck dieser Grundsätze in der Aufgabe nicht "of perpetuating the dead hand of the past, but of avoiding a legal vacuum" ⁸⁰⁴⁾. Die Notwendigkeit der Anerkennung fortgeltender und auch neu entstehende Staaten bindender "law-making treaties" begründet er weiter mit der wachsenden gegenseitigen Abhängigkeit - "interdependence" - der heutigen Staaten:

"it is no longer in the interest of either the older or new members of the international community, or of their citizens, that the emergence of a new member of the community should disrupt the law based on conscious legislative effort the maintenance and development of which is required in the interests of all alike" (805).

De MURALT nimmt diesen Gedanken auf. Dass seiner Ansicht nach heute eine Nachfolge in Verträgen in sehr viel grösserem Maße als etwa vor 50 Jahren bejaht werden muss, liege an der neuerlichen, immer grösseren Verflechtung der Staaten untereinander:

"These factors constitute a strong argument in favour of taking over the predecessor's treaty relations ..." (806)

"... frequently the newly born state has no alternative but to assume temporarily (+) the treaty rights and obligations of its predecessor ..." (807)

803) ders. aaO S. 110

804) ders. aaO S. 109

805) ders. aaO S. 144

806) Robert Willem Gaston de MURALT, The problem of State succession with regard to treaties, Diss. Utrecht 1954, S. 141

807) ders. aaO S. 142; das angekreuzte Wort "temporarily" besagt nach der im Text folgenden Erklärung, dass bei Staatennachfolge nicht eine besondere Lösungsmöglichkeit vom Vertrage bestehe, sondern verweist nur auf das in vielen Verträgen ohnehin für jeden Beteiligten gegebene Kündigungsrecht.

Der Autor der wohl bekanntesten neueren Monographie zur Staatennachfolge⁸⁰⁸⁾, O'CONNELL, fasst prägnant die Aufgabe des Staatennachfolgerechts, seine Beweggründe und Zwecke so zusammen:

"Whatever form the change of sovereignty may take it involves a disruption of legal continuity, and rules of law are necessary to minimise the consequences of this disruption. These rules form a body of doctrine known as the law of State succession" (809).

Alle genannten monographischen Untersuchungen sehen also übereinstimmend das Bedürfnis nach Kontinuitätssicherung als die eigentliche Grundlage des Staatennachfolgerechts an, wobei teilweise zusätzlich betont wird, dass mit der wachsenden gegenseitigen Abhängigkeit der Staaten auch dieses Bedürfnis noch gewachsen sei.

Soweit in den dieses Thema naturgemäss knapper behandelnden Lehrbüchern zu den Grundlagen der Staatennachfolge Stellung genommen wird, geschieht das in gleicher Weise:

Wilhelm SAUER begründet etwa seine Stellungnahme, dass "im Zweifel" Rechtsnachfolge anzunehmen sei, damit, dass

"in dem Wechsel der Erscheinungen ... auch das Recht, wie die Kultur überhaupt, eine grosse sich fortsetzende Linie (sei), die keine gewaltsame Unterbrechung verträgt" (810).

Nach Darstellung BERBERS

"versucht die juristische Betrachtung nicht nur, Ordnung in den Wechsel der Erscheinungen zu bringen, sondern darüber

-
- 808) D. (aniel) P. (atruck) O'CONNELL, The Law of State Succession, Cambridge 1956
809) ders. in seinem Lehrbuch: International Law, London, 1956, Bd. I S. 423
810) Wilhelm SAUER, System des Völkerrechts, Bonn 1952, S. 151

hinaus trotz des unleugbaren faktischen Wechsels der Erscheinungen die K o n t i n u i t ä t der Rechtsverhältnisse soweit wie möglich aufrechtzuerhalten" (811).

"Der Versuch, internationale Vorgänge, die faktisch die Kontinuität unterbrechen, rechtlich zu überbrücken, wird durch die Lehre von der Staatensukzession unternommen" (812).

Es kann also mit Recht gesagt werden, dass das Bedürfnis die Kontinuität der als Folge der enger werdenden zwischenstaatlichen Bindungen entstehenden internationalen Rechtsbeziehungen zu sichern, von der Völkerrechtspraxis als ausreichend angesehen wurde, um gemäss diesem Bedürfnis die staatliche Souveränität zu schmälern, und dass das als Folge der stärker werdenden gegenseitigen Abhängigkeit wachsende Bedürfnis nach Sicherung von Kontinuität genügender Anlass für weitergehende Souveränitätsbeschränkungen war.

II. Ipso-facto-Nachfolge ausserhalb des Völkerrechts

Im innerstaatlichen Recht ergeben sich nur ausnahmsweise Sachverhalte, die die Rechtsordnung vor die Notwendigkeit stellen, ein Nachfolgeproblem ohne geschriebene Norm - ohne Gesetz - und ohne ausdrücklich geäusserten Parteiwillen zu klären, Sachverhalte, die allein für eine vergleichende Betrachtung zum Nachfolgeproblem VB - OVN in Betracht kommen.

Fast immer hat hier der Gesetzgeber durch ausdrückliche Regelung Vorsorge für die Wahrung der Rechtskontinuität getroffen. Zwar gibt es auch Fälle, in denen sich noch neben gesetzlichen Regelungen allge-

-
- 811) Friedrich BERBER, Lehrbuch des Völkerrechts, I. Band
Allgemeines Friedensrecht, München und Berlin 1960, S. 246
812) ders. aaO S. 247 (im Original nicht gesperrt gedruckt)

meine Rechtsgrundsätze über einen Fortbestand von Rechten und Pflichten unabhängig vom Parteiwillen entwickeln konnten, etwa die Fälle der arbeitsrechtlichen Betriebsidentität oder der handelsrechtlichen Gesellschaftsidentität trotz Änderung der Rechtsform der Gesellschaft. Diese Fälle erscheinen jedoch ungeeignet für eine vergleichende Heranziehung im Völkerrecht. Bei ihnen steht einmal immer auch ein umfangreicher Katalog gesetzlicher Vorschriften zur analogen Anwendung zur Verfügung. Sie lassen einen Rückschluss auf den gesetzgeberischen Willen zu, an dessen Entsprechung es im Völkerrecht fehlt. Zum anderen knüpfen die in diesen Fällen angestellten Erwägungen zur Rechtfertigung von Rechtsnachfolge oder Identität fast immer an Besonderheiten des jeweiligen Rechtsgebiets an; ihnen können daher allgemeine Rechtsgrundsätze, die auch im Völkerrecht anwendbar wären, kaum entnommen werden.

Aus dem innerstaatlichen Recht sind daher nur jene Fälle als vergleichbar heranzuziehen, in denen bei Änderungen der Rechts-, insbesondere der Verfassungsordnung, der Notwendigkeit, Nachfolgefragen zu klären, wider Erwarten nicht durch den Gesetzgeber Rechnung getragen wurde und in denen sich aus diesem Grunde die sonst innerstaatlich so seltene Aufgabe ergab, die Frage einer Rechtsnachfolge ohne gesetzgeberische Regelung und ggfs. unabhängig vom Parteiwillen zu klären. Ein solcher seltener Fall war der der "Funktionsnachfolge" im deutschen Staatsrecht nach dem 2. Weltkrieg.

1. Die Entwicklung der Lehre von der Funktionsnachfolge

Die Notwendigkeit, unabhängig von einer gesetzgeberischen Regelung für die Kontinuität einer Aufgabenerfüllung und für die Kontinuität damit zusammenhängender Rechtsverhältnisse Grundsätze zu entwickeln, ergab sich in Deutschland mit Eintritt der Handlungsunfähigkeit der Reichsgewalt nach der militärischen Kapitulation des Deutschen Reichs am 7./8. Mai 1945. Zahlreiche Reichsaufgaben, die entweder schon seit

jeher zur Zuständigkeit der Zentralgewalt gehört hatten oder seit 1934, seit der Umwandlung des Deutschen Reichs in einen Einheitsstaat, Reichsaufgaben geworden waren, wurden in der Folgezeit von den entstehenden deutschen Ländern (wieder-)aufgenommen, ohne dass eine gesetzliche Regelung über das Schicksal des mit diesen Aufgaben verbundenen Aktiv- und Passivvermögens und über den Fortbestand der bei dieser Aufgabenerfüllung zuvor entstandenen privat- und öffentlichrechtlichen Rechtsverhältnisse getroffen wurde, ja auch nur getroffen werden konnte, da es zumindest zunächst an einem handlungsfähigen "Reichs-"Gesetzgeber fehlte. Vor allem im Bereich der nun wieder Landessache gewordenen Justiz ergab sich deshalb sehr bald die Frage, ob nicht angesichts der Übernahme des Aktivvermögens und der Weiterführung der Justizaufgaben die Länder auch für die Reichsschulden auf dem Gebiet der Justiz, etwa aus Amtspflichtverletzungen, haften müssten.

Eine solche Haftung wurde erstmalig 1946 von LOENING in einem Rechtsgutachten ⁸¹³⁾ über eine eventuelle Nachfolge Thüringens in Reichsverbindlichkeiten bejaht; LOENING nahm hier an, man werde

"allgemein ... wohl sagen können, dass das Land Thüringen hier für Verbindlichkeiten haftet, deren Erfüllung zur ordnungsmässigen Verwaltung der vom Land z. Zt. ausgeübten Reichsfunktionen gehört" (814).

SCHRÖER übernahm 1948 diese Meinung ⁸¹⁵⁾; er meint, angesichts der gleichen Aufgabenerfüllung bei der Rechtspflege sei es

"nur folgerichtig, dass das einzelne deutsche Land heute die Verpflichtung erfüllt, die innerhalb seiner Grenzen in den vergangenen Jahren auf dem Gebiete der Rechtspflege und durch diese entstanden sind, wie ihm auch die hier erwachsenen Ansprüche zustehen. ... Hier (sei) ..., ohne dass eine ausdrückliche gesetzliche Anordnung ergangen ist, eine Rechtsnachfolge

813) Hellmuth LOENING, Rechtsgutachten über die Frage, ob das jetzige Land Thüringen Rechtsnachfolger des früheren Landes Thüringen und des Reiches ist (Auszug), in: DRZ 1946, S. 129 - 133

814) aaO S. 132

815) SCHRÖER, Die Verantwortlichkeit für Amtspflichtverletzungen der Justizbeamten, in: DRZ 1948, S. 228 - 232

entstanden, die das Land innerhalb seiner Grenzen berechtigt und verpflichtet" (816).

1950 stellte SCHEUNER⁸¹⁷⁾ zu dieser Frage bei der Rechtsprechung eine zustimmende Tendenz fest; sie habe

"eine Nachfolge dort in Betracht gezogen, wo Länder Aufgaben und Vermögen ganzer Verwaltungszweige ... wieder an sich genommen haben" (818).

Dogmatisch eingehender untersucht wurden diese Ansätze dann 1952 zuerst von REINHARDT⁸¹⁹⁾. Nach vergleichender Heranziehung der Maßnahmen zur Kontinuitätssicherung im Bereich des Wirtschafts- und des Arbeitsrechts kommt er, ausgehend von der Erkenntnis, dass

"der Lebensprozess der Allgemeinheit in noch viel stärkerem Maße auf die Kontinuität der Rechtsverhältnisse angewiesen ist" (820),

als im Bereich des Privatrechts, zu dem Ergebnis, man müsse

"den verbindlichen Rechtssatz aufstellen...; dass für den Fortbestand von Rechtsbeziehungen nicht auf die formale Gleichheit der juristischen Person", sondern "auf die materielle Gleichheit der Organisation, ihrer Mittel und ihres Zwecks abzustellen" (820) sei.

Seit 1952 fand die Rechtsfigur der Funktionsnachfolge auch in der Rechtsprechung der oberen Bundesgerichte zunehmend Anwendung, etwa beim BGH - dort erstmalig im Urteil vom 1.12.1952⁸²¹⁾ - und auch später beim Bundesarbeitsgericht⁸²²⁾. Im Schrifttum fand die Rechtsfigur weiter Billi-

816) aaO S. 230

817) Ulrich SCHEUNER, Die staatsrechtliche Kontinuität in Deutschland, in: DVBl. 1950, S. 481 - 485

818) aaO S. 484

819) Rudolf REINHARDT, Identität und Rechtsnachfolge, in: NJW 1952, S. 441 - 445

820) aaO S. 443

821) Az: III ZR 114/52 = BGHZ 8 169-183 (177 ff.) = NJW 1953, S. 381 - 383; in diesem Urteil wird erstmalig der Begriff "Funktionsnachfolge" verwandt: "Der Rechtsgedanke der Haftung der Länder für

gung bei WILM⁸²³⁾, COING⁸²⁴⁾, FREUDLING⁸²⁵⁾ und DÄUBLER⁸²⁶⁾, in speziell staatsrechtlicher Sicht auch erneut bei SCHEUNER⁸²⁷⁾.

Nach einer darauf folgenden eingehenden monographischen Darstellung bei STEINBÖMER⁸²⁸⁾ und zuletzt KAJA⁸²⁹⁾ kann die Funktionsnachfolge heute als ein von Schrifttum und Rechtsprechung ganz überwiegend anerkanntes, obgleich nur beschränkt anwendbares Rechtsinstitut gelten des Inhalts, dass hier eine "durch die Aufgaben- und Zweckfortsetzung vermittelte Gesamtnachfolge"⁸³⁰⁾ vorliege, dass dort, wo "Rechtsmaterien mit einer bestimmten Hoheitsfunktion in einem derart notwendigen inneren Zusammenhang stehen, dass sie nur dem jeweiligen Träger dieser Funktion sinnvoll zugeordnet werden können"⁸³¹⁾, kraft "Funktionsnachfolge" ein Aufgaben- und Zuständigkeitsübergang anzunehmen sei.

Verbindlichkeiten des Reichs aus dem Gesichtspunkt der Kontinuität der Funktionen (Funktionsnachfolge) hat im übrigen bei den Ländern ... eine gewisse Anerkennung gefunden, ..." (BGHZ 8 179)

822) Urteil vom 17.10.1957, Az.: 2 AZR 65/55 = BAGE 5 331

823) WILM, Anmerkung zu einem Urteil des BGH (s. Fn. 821), NJW 1953, S. 859 - 860

824) Helmut COING, Zur Abwicklung der Reichsschulden, in: NJW 1954, S. 817 - 821 (819)

825) Fritz FREUDLING, Rechtsfragen zu Art. 134 Abs. 2 und 3 GG (Reichsvermögen), in: NJW 1954, S. 1785 - 1788

826) H. DÄUBLER, Die Funktionsnachfolge - ein neuer Rechtsbegriff, in: NJW 1954, S. 5 - 9

827) Ulrich SCHEUNER, Die Funktionsnachfolge und das Problem der staatsrechtlichen Kontinuität, in: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung. Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans NAWIASKY, 1956, S. 9 - 48

828) Feuke STEINBÖMER, Die Funktionsnachfolge, Abhandlungen zum Arbeits- und Wirtschaftsrecht, Bd. 3, Heidelberg 1957

829) Helmut KAJA, Die Funktionsnachfolge, Bonn 1963

830) STEINBÖMER aaO S. 111

831) KAJA aaO S. 119; er hält die Funktionsnachfolge allerdings nicht

2. Die Grundlagen der Funktionsnachfolge

a) (Analogien zum Privatrecht?)

Im Verlauf der Entwicklung des Begriffs der Funktionsnachfolge lag es zunächst nahe, im Bereich des Privatrechts nach ausdrücklichen Gesetzesvorschriften zu suchen, aus denen analog der zuerst ausschliesslich in Frage stehende Schuldenübergang vom Reich auf die neuen deutschen Länder gefolgert werden könnte. Fast immer wird daher untersucht, ob nicht aus § 419 BGB (Vermögensübergang), § 25 HGB (Übernahme eines Handelsgeschäfts) oder §§ 233 ff. AktG (Verschmelzung von Handelsgesellschaften) ein allgemeiner Grundsatz gefolgert werden könne, der auch im öffentlichen Recht anwendbar sein könnte.

Fast ebenso einhellig kam man dabei jedoch zu dem Ergebnis, dass schon eine weitgehend ähnliche Problemstellung als Voraussetzung für eine analoge Anwendung dieser Bestimmungen nicht gegeben sei⁸³²⁾, dass der Grundsatz, dass die Schulden dem Aktivvermögen folgten, im innerstaatlichen öffentlichen Recht nicht gelte, dass hier nicht der Schutz der Kreditgrundlage - wie im Privatrecht -, sondern die durch das Allgemeinwohl gebotene Erhaltung der Existenzgrundlagen des Staates beherrschender Gesichtspunkt sein müsse⁸³³⁾.

für einen das öffentliche Recht schlechthin durchdringenden Grundsatz, sondern billigt ihm bloss einen beschränkten Anwendungsbe-
reich zu; vgl. aaO S. 64

- 832) STEINBÖMER aaO S. 67, 76; SCHEUNER aaO S. 31, 40;
HOLTKOTTEN in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 134 S. 41;
Einschränkungen in bezug auf § 419 BGB macht allerdings
REINHARDT aaO NJW 1952, S. 443, der nur meint, "der Ge-
sichtspunkt der Vermögensübernahme (schöpfe) als solcher die
Situation in den hier problematisch gewordenen Fällen nicht aus."
- 833) Vgl. die Zusammenstellung bei KAJA S. 46 ff.

b) (Rechtsgedanken des öffentlichen Rechts)

In bewusster Abkehr von einer analogen Anwendung von Privatrechtsnormen sucht man heute allgemein die Funktionsnachfolge aus Rechtsgedanken des öffentlichen Rechts zu folgern.

Die hier angestellten, meist ziemlich komplizierten Überlegungen begreifen dabei vielfach miteinander zusammenhängende Gesichtspunkte öffentlicher Verwaltungsführung ein. Die in dieser Weise gegebenen Begründungen der Funktionsnachfolge lassen sich zunächst jedoch in drei Gruppen unterscheiden nach dem jeweils hauptsächlich betonten Gesichtspunkt:

Einen Zuordnungsgesichtspunkt stellt zB KAJA zunächst in den Vordergrund. Für ihn kann

"der Gedanke der Funktionsnachfolge dort sinnvoll angewendet werden..., wo es sich nicht um Fragen der vermögensrechtlichen Nachfolge handelt..., sondern wo Rechtsmaterien mit einer bestimmten Hoheitsfunktion in einem derart notwendigen engen Zusammenhang stehen, dass sie nur dem jeweiligen Träger sinnvoll zugeordnet werden können" (834).

KAJA nimmt damit Gedanken auf, die schon von LOENING - (Haftung "für Verbindlichkeiten, deren Erfüllung zur ordnungsmässigen Verwaltung der vom Land z. Zt. ausgeübten Reichsfunktionen gehört" ⁸³⁵) -

SCHRÖER - (bei gleicher Aufgabenerfüllung auf dem Gebiete der Rechtspflege "ist es aber nur folgerichtig, dass das einzelne deutsche Land heute die Verpflichtung erfüllt, die innerhalb seiner Grenzen auf dem Gebiet der Rechtspflege und durch diese entstanden sind" ⁸³⁶) - und WILMS ⁸³⁷) , wenngleich in allgemeinerer Form geäußert worden waren.

834) KAJA aaO S. 119

835) Vgl. oben zu Fn. 813/814; aaO DRZ 1946, S. 132

836) Vgl. oben zu Fn. 815/816; aaO DRZ 1948, S. 230

837) Vgl. oben Fn. 823

Im Begriff der "materiellen Gleichheit" sieht REINHARDT den tragernden Grund der Funktionsnachfolge.

"Man wird deshalb gerade für den Bereich der öffentlichen Verwaltung ... den verbindlichen Rechtssatz aufstellen müssen, dass für den Fortbestand von Rechtsbeziehungen nicht die formale Gleichheit der juristischen Person, auch nicht irgendein 'Begriff der Rechtsnachfolge' maßgebend sein kann, sondern allein die Tatsache, dass der Träger dieser Aufgaben seiner Substanz nach der gleiche ist. Statt auf die formale Gleichheit der Rechtsperson wird man daher auf die materielle Gleichheit der Organisation, ihrer Mittel und ihres Zwecks abstellen müssen" (838).

Den Gedanken der Kontinuitätssicherung stellen FREUDLING und DÄUBLER in den Vordergrund; ersterer mit dem Bemerken, die Funktionsnachfolge werde

"wenn auch der Rechtsgrund einer solchen Haftung - Kontinuität der Rechtsverhältnisse - dogmatisch noch nicht voll durchdacht" sei, doch "als Folge der Kontinuität von Rechtsverhältnissen, als Fortführung bestehender rechtlicher Zustände betrachtet" (839),

letzterer mit dem Hinweis, der Begriff der Funktionsnachfolge schliesse sich an den arbeitsrechtlichen Begriff der Betriebsnachfolge an, der seinerseits die Bedeutung habe,

"dass unter bestimmten Voraussetzungen aus der Kontinuität des Betriebs eine Übernahme der Verbindlichkeiten aus Arbeitsverträgen auch dann gefolgert werden kann, wenn der Betriebsinhaber gewechselt hat und wenn keine Rechtsnachfolge eingetreten ist" (840).

838) aaO NJW 1952, S. 443; vgl. oben 819

839) FREUDLING aaO NJW 1954, S. 1786; vgl. oben Fn. 825

840) DÄUBLER aaO NJW 1954, S. 5; vgl. oben Fn. 826

c) (Analyse dieser Grundlagen)

Nur auf den ersten Blick scheinen hinter diesen verschiedenen Umschreibungen des Rechtsgrundes der Funktionsnachfolge auch sachlich verschiedene oder gar einander widersprechende Rechtsgedanken zu stehen. Eine genaue Betrachtung führt zu dem Ergebnis, dass sowohl der Zuordnungsgesichtspunkt als auch der Gedanke der materiellen Gleichheit, auf die abzustellen sei, ihrerseits nur Folgerungen aus dem Grundsatz der Kontinuitätssicherung sind.

Seinen Zuordnungsgesichtspunkt folgert nämlich KAJA, der ihn als einziger näher untersucht hat, selbst aus dem Gedanken der Kontinuitätssicherung.

Für ihn werden sowohl das staatliche als auch das internationale Recht

" - wenn auch unter jeweils verschiedenen Gesichtspunkten - von dem Grundsatz der Kontinuität beherrscht" (841).

Während die Rechtsordnung - mit Hilfe der Begriffe "Identität" und "Rechtsnachfolge" - für den Bereich der vermögensrechtlichen Haftung diesen Grundsatz zu verwirklichen trachte, könne der Begriff der Funktionsnachfolge dort sinnvoll angewandt werden, wo es gelte, dieses Ziel für Rechtsverhältnisse im Zusammenhang mit Hoheitsfunktionen zu erreichen und wo das bisherige Recht

"solche Fragen ... unter Verwendung ... eng mit dem Gedanken der Funktionsnachfolge zusammenhängender Begriffe wie Kontinuität der Verwaltung" (842)

gelöst habe.

841) KAJA aaO S. 110

842) aaO S. 119; vgl. hierzu auch bei KAJA den gesamten § 11 "Der doppelte Aspekt der Kontinuität: Fortbestand und Zuordnung der Rechtsverhältnisse im öffentlichen Recht" aaO S. 108 ff.

Auch REINHARDT folgert die Berechtigung des Begriffs der für ihn ausschlaggebenden "materiellen Gleichheit" aus dem Grundsatz der Kontinuitätssicherung. Die materielle Gleichheit ist für ihn kein vorgegebener Begriff, sondern ein Mittel zur Sicherung der Kontinuität der Rechtsverhältnisse; was über diese

"Kontinuität der Rechtsverhältnisse trotz gewisser Veränderungen im Status juristischer Personen innerhalb des privatrechtlichen Sektors gesagt wurde, (gelte) nun aber in gesteigertem Maße in bezug auf das Rechtssubjekt, in dessen Gestalt die organisierte Gemeinschaft am Rechtsleben teilnimmt. Wenn es nämlich irgendeine Organisation gibt, die in ihren Aufgaben und in ihren Rechtsbeziehungen über die beschränkte Spanne des Einzeldaseins hinausweist und Bestand haben muss, dann ist es dieser Träger der öffentlichen Verwaltung" (843).

Bei allen bislang gegebenen Begründungen für den heute als anerkannter Rechtsbegriff geltenden Begriff der Funktionsnachfolge liegt also letztlich allein der Gedanke der Sicherung der Kontinuität bestimmter Rechtsverhältnisse zugrunde mit Rücksicht auf das Vertrauen auf den Bestand dieser Rechtsverhältnisse, das die Rechtsordnung schützen müsse bzw. deren Kontinuität es zu sichern gelte.

Gemeint sind dabei vor allem jene Rechtsverhältnisse, die mit jenen Aufgaben zusammenhängen, auf deren Erfüllung durch den Staat sich die Rechtsordnung so sehr eingestellt habe, dass hier eine kontinuierliche Aufgabenerfüllung - und damit auch eine Kontinuität der damit zusammenhängenden Rechtsverhältnisse - zu einer der grundlegenden Voraussetzungen der Rechtsordnung geworden sei.

Dabei ist hier - ebenso wie bei der Staatennachfolge⁸⁴⁴⁾ - gleichgültig, ob man sich zur Erreichung dieses Zieles der Rechtsfigur der - materiellen - Identität (so REINHARDT) oder einer einer rechtsnachfolgeähnlichen Gestaltung (so etwa KAJA) bedient.

843) REINHARDT aaO NJW 1952, S. 443

844) s. 3. Teil, 2. Abschnitt A

Der Grundgedanke der Funktionsnachfolge lässt sich in jedem Falle so zusammenfassen, dass die Schutzwürdigkeit allgemeinen Vertrauens in den Fortbestand jener Rechtsverhältnisse, die mit der Erfüllung von als unabdingbar erkannten Aufgaben zusammenhängen, die Rechtsordnung veranlassen müssen, dem Gedanken der Kontinuitätssicherung zur Erhaltung der grundlegenden Voraussetzungen der Rechtsordnung Vorrang zu geben vor einem entgegenstehenden Willen der betroffenen Zuordnungssubjekte und auch vor der Respektierung eines an sich dem Gesetzgeber allein zukommenden Gestaltungsbereichs.

D. Wertung der Theorie von der ipso-facto-Nachfolge bei internationalen Organisationen im Hinblick auf die Nachfolgegrundsätze in anderen Rechtsgebieten

Eine vergleichende Betrachtung jener Fälle, in denen die Rechtsordnung - sei es im Bereich des Völkerrechts, sei es auf anderen Rechtsgebieten - sonst eine ipso-facto-Nachfolge unabhängig vom Willen der Beteiligten und ohne Stütze in einer geschriebenen Rechtsnorm angenommen hat, ergibt, dass in jedem Fall alleiniger Beweggrund hierfür das Bedürfnis nach Sicherung von Rechtskontinuität war; falls sich ein solches Bedürfnis ergab, wurde es für einen genügenden Grund angesehen, hier entgegen dem sonst beachteten Beteiligtenwillen eine gewohnheitsrechtliche Nachfolge als gegeben anzunehmen.

Zum Teil finden sich dabei im Schrifttum sowohl bei den Ausführungen zum Staatennachfolgerecht als auch bei der innerstaatlichen Funktionsnachfolge Erwägungen, die in deutlicher Parallele zu den Gedanken stehen, mit denen auch im Bereich der Organisationsnachfolge die Rechtsnotwendigkeit einer "automatic succession" begründet wird.

Im Staatennachfolgerecht wird eine ipso-facto-Nachfolge fast einhellig dort angenommen und mit besonderem Nachdruck dort für erforderlich

erklärt, wo es um Sicherung objektiv geltenden Rechts geht, angefangen von den Grundsätzen über die Fortgeltung der Privatrechtsordnung und den "acquired rights" über die im abgetretenen Gebiet wurzelnden Verträge bis zu den Grundsätzen über die Aufrechterhaltung eines bestimmten Gebietsstatus' etwa bei den - dogmatisch allerdings sehr umstrittenen - Servituten - (Gebietslasten zugunsten eines anderen Staates) - und den "Gebieten mit internationalem Status" - (im Interesse der gesamten Völkerrechtsgemeinschaft geschaffenen Gebietsregelungen).

Diese Bereiche mit erhöhtem Bedürfnis nach Sicherung könnte man umschreiben als Bereiche, in denen der Einzelstaat nicht mehr nur seine eigene Souveränität verwirklicht, sondern im Rahmen einer übergreifenden Rechtsordnung Aufgaben wahrnimmt, die ihm von der Völkerrechtsgemeinschaft übertragen sind.

Diesem Bereich eines erhöhten Bedürfnisses nach Kontinuitätssicherung entspricht einmal schon das gesamte Gebiet der Organisationsnachfolge, da die bestehenden - jedenfalls die weltweiten - internationalen Organisationen allgemein schon nicht zur Wahrnehmung ihrer Eigeninteressen geschaffen wurden, sondern Aufgaben der Völkergemeinschaft wahrnehmen sollen. In besonderem Maße muss ein erhöhtes Bedürfnis nach Kontinuitätssicherung in diesem Bereich aber dort angenommen werden, wo diese internationalen Organisationen Aufgaben in Gebieten mit internationalem Status wahrnehmen. Hier eine ipso-facto-Organisationsnachfolge anzunehmen, hieße also nichts anderes, als die schon im Bereich der Staatennachfolge entwickelten Grundsätze folgerichtig weiterzuführen.

Im Bereich der Funktionsnachfolge wurde mehrfach der Satz aufgestellt, dass, wenn schon im Privatrecht, durch das nur sehr beschränkt Allgemeininteressen wahrgenommen werden, gelegentlich mit Recht eine Ipso-facto-Nachfolge angenommen wird (Betriebsnachfolge; Identität von Handelsgesellschaften verschiedener Rechtsform), das erst recht gelten müsse für den "Lebensprozess der Allgemeinheit", der "in noch viel stärkerem

Maße auf die Kontinuität der Rechtsverhältnisse angewiesen ist⁸⁴⁵⁾.

Parallel zu dieser Wertung im innerstaatlichen Recht ließe sich für das Völkerrecht der Satz aufstellen, dass das Recht der weltweiten internationalen Organisationen in stärkerem Maße "den Lebensprozess" der Völkergemeinschaft bestimmt als jene Völkerrechtssätze, die allein die zwischenstaatlichen Beziehungen von Einzelstaaten regeln, dass also bei internationalen Organisationen in noch stärkerem Maße als bei der Staatenachfolge die Kontinuität der Rechtsverhältnisse zu sichern ist. Die im Südwestafrikastreit zur Rechtfertigung der Organisationsnachfolge besonders von seiten der OVN betonte Eigenschaft dieser Organisation und des VB als "representative of the international community"⁸⁴⁶⁾, als eines Organs also zur Wahrnehmung von Aufgaben der Völkergemeinschaft, kann deshalb durchaus in Zusammenhang gebracht werden mit dem zur Rechtfertigung der Funktionsnachfolge gebrachten Hinweis auf eine auch dort erhöhte Wichtigkeit der Rechtsbeziehungen für die Allgemeinheit.

Für das bisherige Recht lässt sich also der Grundsatz aufstellen: Aufgabenerfüllung für die Allgemeinheit und besonders Aufgabenerfüllung im Rahmen eines nach einer übergreifenden Rechtsordnung verfestigten Status begründen ein erhöhtes Bedürfnis nach Kontinuitätssicherung. Soweit solche Aufgaben derart zur Grundlage der Rechtsordnung werden, dass ihre weitere Erfüllung in den sonstigen Rechtssätzen dieser Rechtsordnung vorausgesetzt wird - wie bei der Erfüllung bestimmter Statusaufgaben im innerstaatlichen Recht (Funktionsnachfolge) oder bei Servituten und Gebieten mit internationalem Status (Staatenachfolgerecht) - und damit auch der Bestand eines Trägers dieser Aufgaben vorausgesetzt wird, entscheidet die Rechtsordnung über Fortbestand und Erlöschen der mit dieser Aufgabenerfüllung zusammenhängenden Rechtsverhältnisse bei einem Wechsel des Aufgabenträgers weitgehend unabhängig vom Beteiligtenwillen.

845) REINHARDT aaO NJW 1952, S. 443

846) KERO aaO Pleadings 1950, S. 211/212, 212, 235

Im "klassischen" Völkerrecht war nur der Bestand der Staaten in diesem Sinne vorausgesetzt; nur sie nahmen - und auch das nur in einem Teilbereich ihrer Tätigkeit - Aufgaben der Völkergemeinschaft in diesem Sinne wahr; nur für die Staaten und für jenen Teilbereich waren Rechtssätze über eine Ipso-facto-Nachfolge zu entwickeln. Seit Gründung des VB haben jedoch auch die internationalen Organisationen sich eine nicht mehr wegzudenkende Stellung im Völkerrecht erobert. Insbesondere die weltweiten Organisationen (VB und OVN) haben dabei Aufgaben der Friedenssicherung und Streitschlichtung, internationale Überwachungsaufgaben und Garantenstellungen übernommen, die bei der immer grösser werdenden gegenseitigen Abhängigkeit der Staaten offenbar als von Einzelstaaten nicht mehr erfüllbar angesehen wurden; die Komplizierung der internationalen Beziehungen erforderte, dass neben den Staaten neue, besondere "Organe der Völkergemeinschaft" mit eigener, besonderer Aufgabenstellung geschaffen wurden, deren Bestand und Aufgabenerfüllung heute von der Völkerrechtsordnung vorausgesetzt werden. Damit wurde es aber erforderlich, auch im Recht der internationalen Organisationen ebenso wie im Recht der Staatennachfolge für eine Kontinuität der Rechtsverhältnisse und der Aufgabenerfüllung für diejenigen Fälle Sorge zu tragen, in denen eine freiwillige Weiterführung und Überleitung von Aufgaben nicht stattgefunden hat.

Die Lehre von der ipso-facto-Nachfolge, der "automatic succession" zwischen internationalen Organisationen, trägt nur dieser Notwendigkeit Rechnung, einer Notwendigkeit, die noch mehr hervortritt, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die früher ganz herrschenden, zweiseitigen Vertragsbeziehungen zwischen Staaten immer mehr abgelöst werden zugunsten multilateraler Verträge unter Einschaltung internationaler Organisationen. In dem Maße, in dem hierdurch die Bedeutung des Staatennachfolgerechts für zweiseitige Verträge in den Hintergrund trat, mussten neue Rechtssätze entwickelt werden nicht nur über den Beitritt zu solchen internationalen Organisationen ⁸⁴⁷⁾, sondern auch über den Fortbestand der

847) DE MURALT aaO S. 143: "The more this form of international organisation is chosen, the more the problem of State succession recedes into the background. And in its place the problem emerges of correct interpretation of the treaty concerning the admittance of new members."

Rechtsverhältnisse bei Auflösung und Neubildung internationaler Organisationen.

Zweitranking ist dabei die Frage, ob man für einen aus den vorgenannten Erwägungen zu begründenden Aufgabenübergang den Begriff der "Rechtsnachfolge/succession" benutzt. Im Ergebnis kommt eine so zu begründende Überleitung jedenfalls einzelner Verantwortlichkeiten vom VB auf die OVN einer (zumindest Teil-) Rechtsnachfolge gleich. Gleichwohl mögen Bedenken bestehen, diesen dem Privatrecht entstammenden Begriff, der schon im Recht der Staatennachfolge nicht ganz passt, im Recht der internationalen Organisationen anzuwenden.

Sieht man aber von dieser Streitfrage ab, so haben die monographischen Darstellungen der Lehre von der "automatic succession" mit ihrer Hervorhebung des Bedürfnisses nach Kontinuitätssicherung bei objektiv geltendem Völkerrecht an Ausführungen, die schon bei Einzelfragen der Organisationsnachfolge, besonders im Südwestafrikastreit, auftauchten, anknüpfen und sie in ein System bringen können; sie haben weiter sich auf allgemein geltende Rechtsgrundsätze stützen und sie in folgerichtiger Weiterentwicklung auf das sich neu bildende Recht internationaler Organisationen anwenden können. Diese Lehre schliesst sich somit an anerkanntes Völkerrecht an. Sie kann sich auf eine einschlägige Völkerrechtspraxis der OVN, auf Erkenntnisse des IGH und auf zahlreiche gleichgerichtete Schrifttumsäusserungen stützen.

Sie kann zutreffend als geltendes Völkerrecht bezeichnet werden.

E. Einzelheiten der Lehre von der "automatic succession"

Die grundsätzliche Bejahung des Prinzips der "automatic succession" wirft einige Zusatzfragen nach der näheren Ausgestaltung dieses Prinzips und nach seinem Anwendungsbereich auf.

I. Anwendbarkeit auf Verantwortlichkeiten in Gebieten mit internationalem Status

Unumstritten ist bei dem Prinzip, dass es nicht den vollständigen Übergang aller Rechte und Pflichten von der "Vorgänger"-Organisation auf die "Nachfolge"-Organisation begründet. Nur soweit es zur Sicherung der Kontinuität von Rechtsverhältnissen erforderlich ist, soll, ebenso wie im Recht der Staatennachfolge, die neue Organisation nicht allein über die Übernahme bestimmen können.

Der wichtigste Fall einer notwendigen Kontinuitätssicherung ist - das wird auch im Schrifttum immer wieder betont - derjenige, in dem ein "internationaler Status" eines Gebietes fortbesteht, bei dem zur Funktionsfähigkeit dieses Status zur Sicherung des Gleichgewichts, der in seinem Rahmen bestehenden Rechte und Pflichten, die Wahrnehmung internationaler Garantie-, Kontroll-, Überwachungs- oder Schiedsrichteraufgaben notwendig ist, wie sie von der Vorgängerorganisation bis zu deren Auflösung wahrgenommen worden waren. Sowohl KISS als auch HAHN heben diesen Anwendungsbereich besonders hervor, ersterer mit der Forderung, die übergehende Verantwortlichkeit müsse die Auflösung der alten internationalen Organisation "überleben", was besonders dann der Fall sei, wenn "ces fonctions découlent de l'existence d'une institution" ⁸⁴⁸⁾, letzterer mit der Bejahung des Aufgabenübergangs dort, "where a norm cannot be rendered effective except through the assumption" ⁸⁴⁹⁾. Auch in jenen zahlreichen Äusserungen im Schrifttum, in denen

848) KISS aaO (Annuaire Français 1961) S. 481

849) HAHN aaO (ÖsterrZföR 1964) S. 198

"objective elements" o.ä. für ausschlaggebend für einen Übergang angesehen werden, ist wohl besonders an diesen Hauptanwendungsbereich des Prinzips der "automatic succession" gedacht.

Zu jenen Gebieten mit internationalem Status, zu dessen Bewahrung die weitere Ausübung internationaler Schutz- und Kontrollverantwortlichkeiten erforderlich ist, gehören nicht nur die Mandatsgebiete, auf die bisher das Prinzip der "automatic succession" ausschliesslich angewandt wurde. Das Mandatssystem des Völkerbunds war nur einer jener Fälle, in denen der Völkerbund als Garant eines bestimmten internationalen Status¹ auftrat, durch den in Gestalt eines Dauerkompromisses zwischen verschiedenen schützenswerten Interessen eine im Interesse der Völkergemeinschaft liegende Friedensordnung für ein bestimmtes Gebiet festgelegt wurde. Auch auf die anderen Gebiete mit internationalem Status und VB-Verantwortlichkeiten müssen die Regeln über die "automatic succession" anwendbar sein, da sie nicht an Besonderheiten des Mandatssystems anknüpfen.

Eine Einschränkung scheint hier allerdings erforderlich:

Die ipso-facto-Nachfolge wird zu Recht aus dem Bedürfnis nach Kontinuitätssicherung begründet, im Bereich der Aufgaben in Gebieten mit internationalem Status insbesondere damit, dass hier die Aufgabenfortführung zur Wahrung der Funktionsfähigkeit des internationalen Status erforderlich sei. Nur soweit ein so begründetes Bedürfnis nach Kontinuitätssicherung aber auch besteht, ist die Annahme einer Rechtsnachfolge gerechtfertigt. Es ist also in jedem Falle zu untersuchen, ob die Erfüllung der früheren Völkerbunds Aufgabe für die Wirksamkeit des jeweiligen internationalen Status notwendig ist, ob dieser Status "cannot be rendered effective except through the assumption"⁸⁴⁹⁾ der Verantwortlichkeiten durch die OVN.

Nur jene VB-Aufgaben, bei deren Erlöschen sich der Charakter des internationalen Status² ändern würde, können daher von einer ipso-facto-Nachfolge erfasst werden.

II. Die Beschränkung auf Verantwortlichkeiten, die auch zum Aufgabenbereich der neuen Organisation gehören

Mit Recht wird im Schrifttum eine weitere Voraussetzung für die Anwendung der Regeln über die "automatic succession" gefordert: die zu übernehmende Aufgabe muss in den Aufgabenbereich der neuen Organisation fallen, die neue Organisation muss über ein dafür zuständiges Organ verfügen.

Diese Einschränkung folgt schon aus der dogmatischen Begründung des Prinzips. Wenn "automatic succession" aus der Notwendigkeit der Kontinuitätssicherung zu folgern ist, also daraus, dass die Völkerrechtsordnung den Bestand eines bestimmten Rechtsträgers (hier der internationalen Organisation) und die Erfüllung bestimmter Aufgaben zu einer der Voraussetzungen und Grundlagen dieser Rechtsordnung gemacht hat, so muss zur Begründung, dass auf einen bestimmten Aufgabenbereich das Prinzip anwendbar sei, nachgewiesen werden, dass eben dieser Aufgabenbereich auch der neuen Organisation zugewiesen ist, mögen auch seine konkreten Anwendungsfälle andere sein.

Mit FITZMAURICE ist daher zu fordern, dass "the constitutive instrument of the new organization specifically authorizes or enables it to assume and carry out the functions in question"⁸⁵⁰). Auch KISS (und der IGH, aus dessen Gutachten dieser Satz zitiert ist) setzt voraus, "qu'il existe un autre organe international chargé de fonctions analogues que non identiques"⁸⁵¹).

850) FITZMAURICE aaO (BYIL 1952) S. 9

851) KISS aaO (Annuaire Français 1961), S. 481

III. Erstreckung des Übergangs auf "Rechte" und "Pflichten" der Nachfolgeorganisation

Fraglich könnte sein, ob sich bei einem Übergang der Verantwortlichkeiten der Übergang auf die "Rechte" der Vorgängerorganisation beschränkt oder ob er auch ihre "Pflichten" einbegreift. Eine solche Frage beantwortet sich schon mit einem Hinweis auf den Charakter der von den internationalen Organisationen wahrgenommenen Aufgaben. Ebenso wie im Staatsrecht die Verfassungen den einzelnen Staatsorganen nicht voneinander trennbare Rechte und Pflichten zuweisen, sondern Zuständigkeiten, deren Wahrnehmung gleichermaßen Recht und Pflicht dieser Organe ist, weisen die Satzungen und Einzelverträge den internationalen Organisationen als Organen der Völkergemeinschaft ihre Aufgaben gleichzeitig als Rechte und Pflichten zu. Wahrnehmung oder Nichtwahrnehmung dieser Aufgaben - zB der Mandatsüberwachung durch den Völkerbund - standen nicht im Belieben der Völkerbundsorgane; zwischen "Rechten" und "Pflichten" kann daher nicht unterschieden werden; alle Verantwortlichkeiten des Völkerbunds sind, soweit das Prinzip der "automatic succession" reicht, auf die Vereinten Nationen übergegangen.

IV. Ipso-facto-Übergang oder nur Befugnis zur Übernahme

Teilweise wird im Schrifttum nach ausführlicher Begründung der Notwendigkeit einer Aufgabenfortführung doch nur die Schlussfolgerung gezogen, für die OVN ergebe sich somit eine Befugnis zur Übernahme und Weiterführung der VB-Aufgaben⁸⁵²⁾. Eine solche einschränkende Auslegung verkennt das Wesen der "automatic succession" und die Entwicklung dieses Rechtsbegriffs.

852) zB KERO aaO Pleadings 1950, S. 212 (vgl. oben zu und in Fn 695-696)

Hätte es sich nur darum gehandelt, eine Übernahmebefugnis der OVN für die hinterlassenen "political functions" des VB zu begründen, hätte es dieser Lehre nicht bedurft. Eine solche Übernahmebefugnis ergab sich schon aus der "conventional succession" der Jahre 1945/46; sie dürfte in aller Regel dem Willen einer Vorgängerorganisation, die ihre Aufgaben weiter erfüllt sehen will, entsprechen.

Möglicherweise liegt den erwähnten Schrifttumsstellen die Vorstellung zugrunde, dass zwar die Kompetenzen zur Erfüllung der VB-Aufgaben ipso facto auf die OVN übergegangen seien, dass jedoch die OVN selbst darüber entscheiden könne, ob sie von diesen Kompetenzen Gebrauch machen will oder nicht. Eine solche Vorstellung widerspräche jedoch, wie soeben ausgeführt (III) dem Wesen der VB- und OVN-Aufgaben, die gleichzeitig Rechte und Pflichten darstellen. Soweit eine Aufgabe auf die OVN übergegangen ist, muss sie von ihr wahrgenommen werden.

Gegen eine bloße Übernahmebefugnis spricht auch die dogmatische Begründung des Begriffs der "automatic succession". Auch sie kann nur einen ipso-facto-Übergang ergeben: Ebenso wie im Recht der Staatennachfolge das Erfordernis der Kontinuitätssicherung von Rechtsbeziehungen zu einem Übergang dieser Rechtsbeziehungen auf den Neustaat ohne Rücksicht auf dessen Willen führt, muss dies im Recht der internationalen Organisationen der Fall sein, da es sich ja auch hier um einen Übergang von Rechten und Pflichten ausserhalb des dem Willen der neuen Organisation unterworfenen Bereichs handelt.

Weiter steht der Annahme einer blossen Übernahmebefugnis die vergleichbare Regelung im Recht der Staatennachfolge entgegen. Eine Befugnis, frei über die Weitererfüllung bestimmter Pflichten zu entscheiden, steht den Staaten gerade nur in jenem Bereich zu, in dem nicht ohnehin kraft Rechtsnachfolge ein Übergang stattgefunden hat. Allenfalls ausserhalb des Bereichs der "automatic succession" sollte daher eine noch weitergehende Übernahmebefugnis der OVN bezüglich der VB-Verantwortlichkeiten erörtert werden können, dort ist sie aber ohnehin nach der Regelung von 1945/45 gegeben.

Endlich würde eine blosser Übernahmebefugnis ein mit der Kontinuitätssicherung nicht mehr zu vereinbarendes Auswahlrecht der Nachfolgeorganisation mit sich bringen. Soweit mit Rücksicht auf den Bestandsschutz von Rechtsverhältnissen ihr Übergang auf die neue Organisation für erforderlich gehalten und deshalb eine ipso-facto-Nachfolge bejaht wird, kann es nicht der neuen Organisation bzw. ihren Organen freigestellt sein, zwischen ihnen genehmen und ihnen nicht genehmen Aufgaben zu unterscheiden. Auch für den Bereich der Staatenachfolge wird ein solches Wahlrecht sogar dort verneint, wo nicht automatischer Übergang von Vertragsbeziehungen auf den Neustaat, sondern nur dessen Übernahmebefugnis angenommen wird:

"the newly independent State" "has the choice between two ways of solving the problem of the binding force of the ... treaties (of the old State) with third States. It can either assume the rights and obligations resulting from such treaties ..., or it can refuse to accept them, except insofar as they result from treaties running with the land. The newly independent State is not allowed to accept treaties it considers useful and to reject others. It must either accept or reject them all, and the third States with which the treaties were concluded will be deemed to have acquiesced in its choice if no protest is lodged by them" (853).

Auch die OVN, die nicht nur einen weitgehend gleichen Aufgabenbereich wie der VB hat, sondern bestimmte Aufgaben innerhalb dieses Bereichs ausdrücklich von ihm übernommen hat, darf daher hinsichtlich der übrigen Aufgaben nicht noch wählen dürfen, wenn dieser Aufgabenbereich anders als in dem hier von DE MURALT erwähnten Falle bezüglich der Übernahme ohnehin schon auf das zur Kontinuitätssicherung unabdingbare Maß eingeschränkt ist.

Zutreffend wird daher bei anderen Schrifttumsäusserungen von "automatic devolution" ⁸⁵⁴⁾ und davon gesprochen, dass die übergehenden Funktionen "doivent être exercées par la nouvelle organisation" ⁸⁵⁵⁾.

853) DE MURALT aaO S. 141 unter Berufung auf LERICHE in: Revue de droit international pour le Moyen-Orient 1953, S. 113 u. 114

854) FITZMAURICE aaO (BYIL 1952) S. 8/9

855) KISS aaO (Annuaire Français 1961) S. 480

V. Ergebnis

Die Lehre von der "automatic succession"/ipso-facto-Nachfolge lässt sich somit so zusammenfassen:

In allen Gebieten mit internationalem Status, in denen der VB Verantwortlichkeiten wahrzunehmen hatte, die zur Funktionsfähigkeit des internationalen Status¹ erforderlich waren, sind die durch die Auflösung des VB suspendierten Verantwortlichkeiten des VB insoweit ipso facto auf die OVN übergegangen, als die Wahrnehmung ähnlicher oder gleicher Verantwortlichkeiten, sei es auch in anderen Territorien, zum Aufgabenbereich auch der OVN gehört.

3. Abschnitt: Anwendungsfälle der ipso-facto-Nachfolge bei den einzelnen gebietsbezogenen Aufgaben des VB in Gebieten mit internationalem Status

Bei Anwendung des oben gewonnenen Grundsatzes muss also ein Übergang der gebietsbezogenen Aufgaben des VB in jenen Gebieten mit internationalem Status bejaht werden, für die folgende drei Voraussetzungen zutreffen:

- (a) Fortbestand des internationalen Status¹ des jeweiligen Gebiets über die Auflösung des VB hinaus;
- (b) Notwendigkeit der Erfüllung der früheren VB-Aufgaben für die Funktionsfähigkeit des internationalen Status²;
- (c) Zuständigkeit von OVN-Organen zur Wahrnehmung ähnlicher Aufgaben.

Die Untersuchung ergibt dabei für die einzelnen Gebiete oder Gebietsgruppen folgendes Bild:

A. Mandate

Für das Mandatsgebiet Südwestafrika sind alle diese drei Voraussetzungen vom IGH-Gutachten vom 11.7.1950 mit Recht bejaht worden:

- (a) Der Mandatsstatus bestand noch bei der Auflösung des VB und über sie hinaus⁸⁵⁶⁾;
- (b) Die Erfüllung der verschiedenen Kontroll- und Schiedsaufgaben des VB war notwendig um sicherzustellen, dass die Verwaltung durch die Mandatsmacht die Interessen der Mandatsbevölkerung berücksichtigte:

"The obligation incumbent upon a mandatory State to accept international supervision and to submit reports is an important part of the Mandates system. When the authors of the Covenant created this system, they considered that the effective performance of the sacred trust of civilization by the mandatory Powers required that the administration of mandated territories should be subject to international supervision" (857).

- (c) Ein der Ständigen Mandatskommission des VB ähnliches Überwachungsorgan hat der IGH bei der OVN in der Vollversammlung gefunden, da diese gemäss Art. 10 der OVN-Charta befugt ist, etwa eingehende Berichte der Mandatsmacht zu prüfen und daran anschliessend den OVN-Mitgliedern Empfehlungen zu geben⁸⁵⁸⁾. Fraglich ist allerdings, ob der Gerichtshof nicht auch im Treuhandschaftsrat der OVN ein geeignetes Überwachungsorgan hätte finden können⁸⁵⁹⁾.

856) s. oben 2. Teil, 2. Abschnitt A; 2. Teil, 3. Abschnitt A I

857) ICJ Reports 1950, S. 136 Abs. 4 (s. oben Fn. 596); vgl. hierzu auch die Ausführungen im Schrifttum bei WINIARSKI (s. oben zu Fn. 652), den Richtern der Mindermeinung von 1950 (s. oben zu Fn. 653/654), VERZIJL (s. oben zu Fn. 658/659) und KAHN (s. oben zu Fn. 660).

858) ICJ Reports 1950, S. 137 Abs. 3; vgl. oben zu Fn. 600

859) Vgl. hierzu SOELLING aaO S. 172

Für Südwestafrika ist daher festzustellen, dass die sämtlich zur Funktionsfähigkeit des Mandatsstatus⁷ erforderlichen früheren VB-Aufgaben im Wege eines ipso-facto-Aufgabenübergangs auf die OVN übergegangen sind.

In bezug auf das frühere Mandatsgebiet Palästina stehen der OVN dagegen heute keine früheren VB-Aufgaben auf dem Gebiete der Mandatsüberwachung zu, da hierfür schon die erste Voraussetzung - Fortbestand des Mandatsstatus - nicht mehr bejaht werden kann. Das Mandatssystem war dazu bestimmt, nur bis zur Erreichung eines bestimmten Zwecks bestehen zu bleiben; mit seiner Hilfe sollte - jedenfalls bei den A-Mandaten - die Mandatsbevölkerung auf die staatliche Selbständigkeit vorbereitet werden. Spätestens mit der Aufnahme von Staaten, in denen sich die Mandatsbevölkerung organisiert hat, in die OVN muss für das Staatsgebiet dieser Staaten das Mandatssystem als beendet angesehen werden. In Palästina hat sich diese staatliche Verselbständigung des Mandatsgebiets zwar nicht in der von der OVN zunächst empfohlenen Weise vollzogen; auch befinden sich die ganz oder teilweise auf palästinensischem Gebiet entstandenen Staaten Israel und Jordanien, in denen sich die beiden Hauptgruppen der früheren Mandatsbevölkerung organisiert haben, noch miteinander im Kriegszustand unter gegenseitiger Nichtanerkennung der tatsächlichen Staatsgrenzen; spätestens mit der Aufnahme der beiden Staaten in die OVN muss aber ungeachtet des politisch nach wie vor ungelösten Palästina-Problems jedenfalls der Mandatsstatus als beendet angesehen werden ⁸⁶⁰⁾.

Die übrigen früheren VB-Mandate sind entweder in den Jahren 1946/47 in das Treuhandsystem der OVN übergeführt worden, wodurch der Mandatsstatus wirksam beendet wurde ⁸⁶¹⁾, oder sie sind unmittelbar zu selbständigen Staaten geworden ⁸⁶²⁾. Frühere VB-Aufgaben sind hier nicht mehr zu erfüllen und stehen somit auch der OVN nicht zu.

860) Als ungeklärt muss allerdings der Status des weder zu Israel, noch zu Jordanien, noch zu Ägypten gehörigen Gazastreifens bezeichnet werden; eine genauere Untersuchung der völkerrechtlichen Stellung dieses Gebiets erschien jedoch im Rahmen dieser Untersuchung aus Zeit- und aus Raumgründen sowie wegen der in Deutschland fast völlig fehlenden Unterlagen hierzu nicht möglich.

861) s. oben Fn. 541 und zu Fn. 413

862) s. oben zu Fn. 414 - 416

B. Danzig

(a) Der internationale Status der Freien Stadt Danzig bestand, wie dargelegt⁸⁶³⁾, über den Zeitpunkt der VB-Auflösung hinaus trotz der zwischenzeitlichen deutschen und polnischen Eingliederungsmaßnahmen noch fort.

(b) Zur Prüfung der Frage, ob die Erfüllung der VB-Aufgaben zur Funktionsfähigkeit des internationalen Status der Freien Stadt erforderlich war, ist darauf abzustellen, ob die Schutzpflicht des VB gegenüber der Freien Stadt, seine Schiedsrichterstellung in den Beziehungen zu Polen und die VB-Garantie der Danziger Verfassung⁸⁶⁴⁾ jeweils hätten entfallen können, ohne dass sich die Grundlagen der Danziger Kompromisslösung, das Gleichgewicht der verschiedenen berücksichtigten Interessen, verschoben hätten.

Die Schutzpflicht des VB war der Ausgleich dafür, dass man der Stadt, die man gegen den Willen ihrer Einwohner vom Deutschen Reich abgetrennt hatte, durch internationalen Status eine weitgehende Entmilitarisierung unter Anwesenheit fremder Truppen (polnischer Truppen auf der Westernplatte) auferlegt hatte. Ihr Wegfall hätte die Freie Stadt schutzlos den Nachbarn ausgeliefert, was grundlegenden Interessen der Danziger Bevölkerung, die gegen vor allem polnische Annexionsversuche geschützt sein wollte, ebenso widersprochen hätte wie Interessen Polens, dem jede militärische Sonderstellung in bezug auf die Verteidigung Danzigs etwa gegenüber dem Reich verwehrt worden war⁸⁶⁵⁾ und das daher anderweitigen Schutz der Unabhängigkeit der Freien Stadt wünschen musste.

Die Schiedsrichterstellung des VB in den Beziehungen zu Polen diente dem Schutz Danziger Interessen gegen missbräuchliche Ausübung von Rechten durch Polen. Da der Freien Stadt die eigenverantwortliche Ge-

863) s. oben 2. Teil, 2. Abschnitt B II und V; 2. Teil, 3. Abschnitt A II

864) s. hierzu oben 1. Teil, 1. Abschnitt B II 2 c

865) s. hierzu oben 1. Teil, 1. Abschnitt B II 2 b zu und in Fn. 113

staltung ihrer Zoll- und Verkehrspolitik und die eigene Wahrnehmung ihrer auswärtigen Angelegenheiten zugunsten Polens verweigert worden waren, musste dafür gesorgt werden, dass Polen bei der Wahrnehmung der ihm übertragenen Rechte die Danziger Interessen nicht ausser acht liess; ein Wegfall dieser schiedsrichterlichen Aufgaben des VB hätte Danzig weitgehend Polen ausgeliefert.

Die Garantie der Danziger Verfassung war zwar ohne unmittelbaren Bezug zu dem Interessenausgleich zwischen der deutschen Bevölkerung Danzigs und Polen, der dem internationalen Status der Freien Stadt zugrundelag; anders als etwa in den Mandatsgebieten brauchte einem Interessengegensatz zwischen Bevölkerung und Regierung des Gebiets nicht durch internationale Kontrolle Rechnung getragen zu werden⁸⁶⁶). Da die Verfassungsgewährleistung jedoch die innenpolitische Entsprechung der aussenpolitischen Schutzpflicht darstellte⁸⁶⁷), da man dem VB nicht jeglichen Einfluss auf die innere Gestaltung des Staatswesens absprechen konnte, zu dessen äusserem Schutz er verpflichtet war, wird man auch die Garantie der Danziger Verfassung zu jenen Aufgaben rechnen müssen, deren Erfüllung zur Funktionsfähigkeit des internationalen Status der Freien Stadt notwendig war. Für alle VB-Aufgaben in Danzig kann deshalb auch die zweite der Voraussetzungen für die Annahme eines Aufgabenübergangs auf die OVN bejaht werden.

(c) Bei der Frage, ob der OVN die Erfüllung ähnlicher Aufgaben wie der des VB in Danzig obliegt, kommt man zu dem Ergebnis, dass sie zwar solche Aufgaben bisher nicht wahrgenommen hat, sie aber gleichwohl zu ihrem Aufgabenbereich rechnet. Auch die OVN hält es - ganz unabhängig von der Fortführung der Mandatsidee in Gestalt des Treuhandsystems für ihre Aufgabe, durch Übernahme der Verwaltung oder der Überwachung der Verwaltung bestimmter Gebiete mit internationalem

866) In der Tat hat der VB seit 1937 darauf verzichtet, sich in innere Danziger Angelegenheiten einzumischen; vgl. oben 2. Teil, 2. Abschnitt B I zu Fn. 422/423

867) Vgl. oben 1. Teil, 1. Abschnitt B II 2 c zu Fn. 122

Status und durch Garantie dieses Status¹ zur Stabilisierung bestimmter territorialer Kompromisslösungen beizutragen und dadurch der Friedenssicherung zu dienen. Sie hat das bisher in zwei Fällen bewiesen: durch die Resolution 181 (II) A vom 29.11.1947⁸⁶⁸⁾ billigte die Vollversammlung der OVN den Palästinateilungsplan, der u. a. (part III) die Einführung eines "special regime" für die Stadt Jerusalem und ihre Umgebung vorsah. Das hier vorgesehene Regime war zwar als Treuhandregime bezeichnet, unterschied sich aber sowohl in seiner Ausgestaltung als auch in seinem Zweck grundsätzlich von allen übrigen Fällen der OVN-Treuhandverwaltung. Der Status der "City of Jerusalem" sollte so ausgestaltet werden, dass nicht ein anderer Staat zur treuhänderischen Verwaltung bestimmt war, sondern Organe der Vereinten Nationen selbst die Verwaltung führen sollten. Der Zweck der Bildung dieser Art "Freien Stadt" sollte es sein, nicht ein unterentwickeltes Volk zur Selbständigkeit zu führen, sondern auf Dauer einen wesentliche Interessen der arabischen wie der jüdischen Bevölkerung gleichermaßen berücksichtigenden Kompromiss zu sichern, ähnlich, wie die Freie Stadt Danzig Ergebnis eines Kompromisses zwischen den Interessen Polens und der Danziger Bevölkerung war.

Noch deutlicher ist es im Falle des Freien Territoriums von Triest geworden, dass die OVN die Erfüllung ähnlicher Schutzfunktionen wie die des Völkerbundes in Danzig zu ihren Aufgaben rechnet. Im Friedensvertrag der Alliierten und Assoziierten Mächte mit Italien war in Art. 21 Abs. 3⁸⁶⁹⁾ vorgesehen, dass nach einer schon zwischenzeitlichen Verwaltungsübernahme durch die OVN Triest endgültig unter eine vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bestellte Verwaltung gestellt werden sollte. Der Sicherheitsrat billigte in seiner 91. Sitzung am 10.1.1947⁸⁷⁰⁾ u. a. das "Permanent statute for the Territory of Trieste". In diesem Status ist eine Schutzverpflichtung der OVN vorgesehen, die sowohl an die Protektionsverpflichtung des Völkerbundes in Danzig, an

868) Vgl. oben 3. Teil, 1. Abschnitt A I zu Fn. 548

869) Vgl. Hans Kelsen, The Law of the United Nations s. 829/830

870) UN Yearbook 1947/48, S. 352

die Verfassungsgarantie als auch an den (hier als allgemeinen Grundrechtsschutz ausgestalteten) Minderheitenschutz in Danzig erinnert:

"The integrity and independence of the Free territory shall be assured by the Security Council of the United Nations Organisation. This responsibility implies that the Council shall:

- a) ensure the observance of the present Statute and in particular the protection of the basic human rights of the inhabitants,
- b) ensure the maintenance of public order and security in the Free Territory" (871).

Genau wie im Falle der Freien Stadt Danzig sollte durch Bildung eines eigenen Territoriums unter dem Schutz eines Organs der Völkergemeinschaft und möglicher Wahrung der Rechte der örtlichen Bevölkerung den Interessen beider Nachbarn, hier Italiens und Jugoslawiens, dort Deutschlands und Polens, und den Wünschen der örtlichen Bevölkerung, nicht in einen fremdnationalen Nachbarstaat einbezogen zu werden, Rechnung getragen werden⁸⁷²⁾.

Dass es sowohl in Jerusalem als auch in Triest aus verschiedenen Gründen nicht zur tatsächlichen Einrichtung des geplanten Status¹ kam, ist unerheblich. Schon mit der endgültigen Billigung dieser Pläne haben die OVN-Organen festgestellt, dass sie die Übernahme derartiger Verantwortlichkeiten zu den Aufgaben der Organisation der Vereinten Nationen rechnen. Schutzfunktionen in "Freien Städten" oder ähnlichen Gebieten, wie sie der Völkerbund in Danzig wahrnahm, gehören also genauso zum Aufgabenbereich der Vereinten Nationen; für ihre Erfüllung besitzt die OVN auch in Gestalt des im Falle Triest beauftragten Sicherheitsrates ein geeignetes Organ.

Somit sind auch für die VB-Aufgaben in der Freien Stadt Danzig alle Voraussetzungen für die Annahme eines ipso-facto-Übergangs auf die

871) KELSEN aaO S. 352

872) Vgl. hierzu Kurt KÖPPEN, Triest - Danzig, ein völkerrechtlicher Vergleich, Diss. Hamburg 1949

OVN erfüllt. Einem derartigen Übergang steht auch nicht Art. 107 der OVN-Charta entgegen; die dort enthaltene Zuständigkeitsbeschränkung gilt nur gegenüber Staaten, die im 2. Weltkrieg Kriegsgegner der Alliierten waren; die Freie Stadt Danzig stand aber als Staat mit den Alliierten nicht im Kriegszustand; auch als Gebietsbestandteil des Deutschen Reiches ist sie nicht in den Krieg verwickelt worden, denn - wie dargelegt - war die Eingliederung der Freien Stadt ins Reich völkerrechtlich unwirksam.

Auch die VB-Verantwortlichkeiten in der Freien Stadt Danzig sind somit auf die OVN übergegangen.

C. Alandsinseln

(a) Sowohl die international garantierte Selbstverwaltung der Alandsinseln als auch der Entmilitarisierungsstatus nach der Konvention von 1921 bestanden bei VB-Auflösung noch fort, letzterer allerdings zwischenzeitlich "überlagert" durch andere Vereinbarungen ohne VB-Einschaltung⁸⁷³⁾.

(b) Die Selbstverwaltung war durch finnisches Gesetz geregelt; ohne die in der Garantie vom 27. 6. 1921⁸⁷⁴⁾ vorgesehene Möglichkeit der Anrufung des VB durch den aländischen Landtag wäre die Selbstverwaltung eine rein innerfinnische Angelegenheit ohne sich praktisch auswirkenden internationalen Bezug gewesen; ein internationaler Status war somit insoweit nur bei Weitererfüllung der VB-Aufgaben aufrechtzuerhalten.

873) s. oben 2. Teil, 2. Abschnitt D

874) s. oben Fn. 202

Fraglich könnte hingegen sein, ob auch der Entmilitarisierungsstatus nach der Konvention von 1921 nur unter Mitwirkung eines internationalen Organs aufrechtzuerhalten war; die Einschaltung des VB sollte Finnland vor einer Einmischung der Garantiemächte in innerfinnische Angelegenheiten unter dem Vorwand der Sicherung des Ålandsinselstatus sichern, denn jede Intervention setzte vorherige Beschlussfassung durch den Völkerbundsrat voraus, der mindestens mit 2/3 Mehrheit Sanktionen zustimmen musste⁸⁷⁵⁾. Fraglich könnte nur sein, ob dieser Gesichtspunkt auch noch ausschlaggebend sein kann, nachdem Finnland in den Verträgen mit der Sowjetunion⁸⁷⁶⁾ dieser gegenüber eine derartige Vorwegeinschaltung einer internationalen Organisation nicht hatte durchsetzen können. Da jedoch hiervon der internationale Status nach der Regelung von 1921 und die sich aus ihm ergebenden Rechtsbeziehungen zu den übrigen Garantiemächten unberührt blieben, muss die Einschaltung des VB - oder einer Nachfolgeorganisation -, soweit die Garantiemächte von 1921 als Garanten tätig werden sollten, für weiter erforderlich erachtet werden.

(c) Zweifelhaft ist allerdings, ob in bezug auf die Ålandsinseln auch die dritte der Voraussetzungen für einen Aufgabenübergang auf die OVN bejaht werden kann, ob festgestellt werden kann, dass auch die OVN ähnliche Aufgaben zu ihrer Zuständigkeit rechnet.

Die Selbstverwaltungsgarantie für die Ålandsinseln weist eine enge Verwandtschaft zum Minderheitenschutzrecht auf⁸⁷⁷⁾. Gerade der Minderheitenschutz wird aber von der OVN in anderer Weise als vom VB betrieben. Während der VB ein weitergehend institutionalisiertes Minderheitenrecht mit gemischten Kommissionen, Schiedsgerichten und Petitionsrechten der Angehörigen jeweils besonders geschützter Volksgruppen eingeführt hatte⁸⁷⁸⁾, hat die OVN hier weder besondere Minderheiten-

875) s. oben 1. Teil, 1. Abschnitt B IV 3 b zu Fn. 227

876) s. oben 2. Teil, 2. Abschnitt D

877) s. oben Fn. 7 und 1. Teil, 1. Abschnitt B IV 3 a the League of Nations, in: AJIL 17 (1923) S. 641 ff.

schutzverträge garantiert, noch ein besonderes Verfahren zum Minderheitenschutz entwickelt entsprechend der modernen Völkerrechtsentwicklung, nach der "die allgemeine Garantie der Menschenrechte an die Stelle besonderer Minderheitenregelungen tritt" ⁸⁷⁹⁾. Da somit ein Übergang der allgemeinen Minderheitenschutzaufgaben des VB ebenso wie der ihrem Zweck nach gleichgerichteten VB-Aufgaben bei der Selbstverwaltungsgarantie der Alandsinseln die OVN mit systemfremden Aufgaben belasten würde, mit Aufgaben, die gemäss ihrer Satzung nicht zu ihrem Aufgabenbereich gehören, muss hier die Annahme eines ipso-facto-Übergangs abgelehnt werden.

Dagegen muss die Überwachung des militärischen Status eines Gebietes auch den OVN-Aufgaben zugerechnet werden. Diese Organisation hat es ebenso wie der VB übernommen, nicht nur in Fällen tätig zu werden, in denen ein die völkerrechtliche Stellung eines Gebietes insgesamt umgreifender internationaler Status zu schützen ist, sondern sie hat sich schon mehrfach dazu bereit erklärt, auch die blossе Entmilitarisierung eines bestimmten Gebiets zu überwachen - etwa in Korea oder auf der Halbinsel Sinai zwischen 1956 und 1967. Dass in diesen Fällen wegen der dem Grundsatz nach nur vorübergehenden Geltung des zugrundeliegenden Waffenstillstands und wegen des Fehlens einer friedensvertraglichen Regelung auf Dauer von einem internationalen Status der entmilitarisierten Gebietsstreifen wohl nicht gesprochen werden kann, steht einer Wertung dieser Tätigkeit als "ähnliche" Aufgabe im Vergleich zur VB-Tätigkeit bei der Überwachung des militärischen Status der Alandsinseln nicht entgegen, sondern beweist nur die Bereitschaft der OVN, gerade auf diesem Gebiet der aktuellen Friedenssicherung auch unterschiedlichste Aufgaben zu übernehmen.

Die VB-Aufgaben bei der Überwachung der Entmilitarisierung und Neutralisierung der Alandsinseln müssen also als auf die OVN übergegangen angesehen werden.

879) Eberhard MENZEL, Völkerrecht S. 199

D. Sandschak von Alexandrette

Ein Übergang der früheren VB-Aufgaben im Sandschak von Alexandrette dürfte deshalb nicht in Betracht kommen, weil wegen der schon von vornherein aller Wahrscheinlichkeit nach tatsächlich fehlenden Invollzugsetzung des geplanten internationalen Status⁸⁸⁰⁾ ein solcher Status über die VB-Auflösung hinaus nicht bestanden hat⁸⁸¹⁾.

ERGEBNIS

Von den VB-Aufgaben in Gebieten mit internationalem Status sind die VB-Aufgaben bei der Überwachung des Mandatsstatus für Südwestafrika, die VB-Aufgaben in der Freien Stadt Danzig und die VB-Aufgaben bei der Überwachung der Entmilitarisierung und Neutralisierung der Alandsinseln im Wege eines ipso-facto-Übergangs auf die OVN übergegangen.

880) s. oben 1. Teil, 2. Abschnitt B II zu Fn. 309; 2. Teil, 2. Abschnitt E

881) Für den Fall, dass wider Erwarten eine genaue Untersuchung der tatsächlichen Verhältnisse im Sandschak 1937 - 1939 doch zu dem Ergebnis führen sollte, dass der internationale Status in Vollzug gesetzt wurde, käme allerdings ein Aufgabenübergang auf die OVN in Betracht, da, ebenso wie bei den Mandaten und der Freien Stadt Danzig, an deren Status der Status des Sandschaks angelehnt war (s. oben 1. Teil, 1. Abschnitt B V 3), sowohl die Erforderlichkeit der Erfüllung der VB-Aufgaben als auch die Erfüllung ähnlicher Aufgaben durch die OVN bejaht werden müssten. Bedenken könnten sich hier nur wegen der ungeklärten Zugehörigkeit des Sandschaks zum Mandatssystem (s. oben zu Fn. 275/276) ergeben mit Rücksicht darauf, dass das Mandatssystem dort als erloschen angesehen werden muss, wo die Mandatsbevölkerung sich staatlich, sei es als Staat, sei es als Teil eines Staates, organisiert hat (s. oben 3. Teil, 3. Abschnitt A zu Fn. 860).

Lebenslauf

Am 11. März 1940 wurde ich als Sohn des Postoberamtmanns Wilhelm Lotze und seiner Ehefrau Margarete, geb. Münsterberg in Dortmund geboren; ich bin Deutscher.

Am 9. März 1959 habe ich am Städtischen Neusprachlichen Gymnasium in Kamen/Westfalen die Reifeprüfung abgelegt.

Mit dem Sommersemester 1959 habe ich das Studium der Rechtswissenschaft an der Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg im Breisgau begonnen; im Wintersemester 1960/61 und im Sommersemester 1961 habe ich dieses Studium an der Ludwig-Maximilians-Universität in München und ab Wintersemester 1961/62 an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster fortgesetzt. Am 28. September 1963 habe ich vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht in Hamm die Erste Juristische Staatsprüfung bestanden. In der Folgezeit bin ich Referendar in Nordrhein-Westfalen und - von 1963 bis 1966 - Hilfsassistent am Institut für Steuerrecht der Universität Münster gewesen. Am 19. Juli 1968 habe ich vor dem Landesjustizprüfungsamt in Düsseldorf die Zweite Juristische Staatsprüfung abgelegt. Seit dem 5. November 1968 bin ich als Gerichtsassessor im Bezirk des Oberlandesgerichts Hamm tätig.

difo-druck schmachl • bamberg